

# **Las medidas restrictivas de la Unión Europea contra violaciones de los derechos humanos**

**TFM presentado por Sergio Nieves Oria**

**Curso académico 2020-2021**

**Máster en Estudios Internacionales**

**Tutora: María Isabel Lirola Delgado**

**RESUMEN:** Con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam en 1999, la protección y promoción de los derechos humanos comienza a consolidarse en la Unión Europea. Hoy en día y gracias al Tratado de Lisboa, los derechos humanos y las libertades fundamentales constituyen uno de los valores fundamentales en los que se sustenta la Unión, pero no solo eso, sino que los derechos humanos se convierten en un principio rector y el objetivo, al mismo tiempo, de la acción exterior de la UE. Este estudio tiene como objetivo desglosar las fórmulas por las que la UE pretende hacer cumplir los derechos humanos en todo el mundo y mostrarnos hasta qué punto la Unión se compromete con ellos. Una de las fórmulas que desarrollaremos en mayor medida serán las medidas restrictivas adoptadas autónomamente por la UE, y nos centraremos en su naturaleza, legitimidad y su regulación actual en el marco de los abusos y violaciones graves de derechos humanos. Por último, haremos un recorrido por los sucesos que han marcado las relaciones entre la Unión Europea y Rusia desde el 2014, parándonos en los regímenes de medidas restrictivas adoptados contra la Federación rusa desde la anexión ilegal de Crimea, hasta el arresto y encarcelamiento del opositor ruso Navalny.

**PALABRAS CLAVE:** Unión Europea, medidas restrictivas, sanciones, derechos humanos.

**ABSTRACT:** *With the entry into force of the Amsterdam Treaty in 1999, the protection and promotion of human rights began to consolidate in the European Union. Today and thanks to the Lisbon Treaty, human rights and fundamental freedoms constitute one of the fundamental values on which the Union is based, but not only that, but human rights become a guiding principle and the objective at the same time, of the external action of the EU. This study aims to unravel the formulas by which the EU intends to enforce human rights around the world and show us to what extent the Union is committed to them. One of the formulas that we will further develop will be the restrictive measures adopted autonomously by the EU, and we will focus on their nature, legitimacy, and their current regulation in the framework of serious human rights abuses and violations. Finally, we will take a tour of the events that have marked the relations between the European Union and Russia since 2014, focusing on the regimes of restrictive measures adopted against the Russian Federation from the illegal annexation of Crimea to the arrest and imprisonment of the russian opponent Navalny.*

**KEY WORDS:** *European Union, restrictive measures, sanctions, human rights.*

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	4
I. LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA .....	6
1.1 <i>Diálogos</i> .....	10
1.2 <i>Participación de la UE en Conferencias y Organizaciones internacionales</i> .....	12
1.3 <i>Cláusula democrática y de derechos humanos</i> .....	16
II. MARCO GENERAL: LAS MEDIDAS RESTRICTIVAS ESTABLECIDAS POR LA UNIÓN EUROPEA.....	20
2.1. <i>Naturaleza y legitimidad</i> .....	22
2.2. <i>Modalidades</i> .....	28
III. HACIA UNA NUEVA REGULACIÓN MARCO DE LAS MEDIDAS RESTRICTIVAS EN EL CASO DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS...34	
3.1. <i>El Plan de Acción de la UE para los Derechos Humanos y la Democracia.....</i>	35
2020-2024.....	35
3.2. <i>El Reglamento —UE— 2020/1998 del Consejo de 7 de diciembre de 2020 relativo a medidas restrictivas contra violaciones y abusos graves de los derechos humanos y la Decisión —PESC— 2020/1999 del Consejo de 7 de diciembre de 2020 relativa a medidas restrictivas contra violaciones y abusos graves de los derechos humanos.....</i>	39
IV. ESTUDIO DE CASO: LA FEDERACIÓN RUSA.....	48
V. CONCLUSIONES.....	59
VI. BIBLIOGRAFÍA .....	64

## INTRODUCCIÓN

Durante la década de 1990, conocida como “década de las sanciones”, el recurso a las medidas restrictivas unilaterales experimentó un notable incremento, evolucionando hacia el concepto de sanciones “inteligentes” o “selectivas”. Es decir, se produjo una transición desde los regímenes de sanciones generales hacia sanciones selectivas, más respetuosas de los derechos humanos y menos lesivas para el conjunto de la población. En lo que respecta a la Unión Europea, las medidas restrictivas selectivas se han convertido en los últimos quince años en una de las piezas fundamentales de la Política Exterior y de Seguridad Común. Esto se debe a que el desarrollo y la evolución del proceso de integración europeo ha tenido su reflejo en la potestad sancionadora de la Organización. Prueba de ello es la adopción del Tratado de Lisboa, que establece una base legal sólida para el establecimiento de medidas restrictivas en los artículos 75 y 215 del Tratado de Funcionamiento de la UE.

Partiendo del contexto más amplio en el que se integran los mecanismos sobre el que sustenta la promoción y protección de los derechos humanos en la acción exterior de la Unión europea, el objetivo de este trabajo viene determinado por la nueva regulación marco de las medidas restrictivas contra violaciones de derechos humanos contenida en el Reglamento 2020/1998 y la Decisión 2020/1999. En este sentido, se ha pretendido hacer un examen del nuevo régimen horizontal de medidas restrictivas que incluye el de su puesta en práctica a la luz de las sanciones adoptadas por la UE en el caso del encarcelamiento del opositor ruso Navalny, así como las consecuencias que éstas han provocado en las relaciones entre Rusia y la UE.

De esta manera, hemos buscado extender nuestro análisis más allá del nivel teórico o del análisis legislativo, con el fin de poder entender en qué medida esos cambios afectan a la manera de hacer las cosas de la Unión Europea a la hora de “sancionar” a otros sujetos de la Comunidad Internacional. Es decir, se trata de ver si, por un lado, la parcialidad y subjetividad de estas medidas desaparecerá al existir un marco único y general, o, por otro lado, todo seguirá igual y este enorme esfuerzo legislativo sólo servirá para aportar un extra de legitimidad a estas medidas.

En cuanto a la estructura de este trabajo, en el primer capítulo hacemos una aproximación a la protección y promoción de los derechos humanos que realiza la Unión Europea, sobre todo en su acción exterior, mediante el análisis de algunos de los elementos básicos que la componen: los informes anuales de derechos humanos, los diálogos, la participación en Organizaciones internacionales y la cláusula democrática y de derechos humanos. Este primer capítulo también sirve para dar pie a la parte central del trabajo, que, a su vez, estará dividida en sendos capítulos dedicados primeramente al estudio de la nueva regulación marco de las medidas restrictivas establecidas por la UE contra las violaciones de derechos humanos —incluyendo una aproximación conceptual previa sobre las medidas restrictivas—, y, en segundo lugar, al estudio del caso paradigmático de Rusia, que nos servirá para entender cómo en la práctica, se ejecutan estas medidas restrictivas y qué consecuencias tienen.

Por lo que se refiere a la metodología utilizada, ha sido principalmente cualitativa, consistente en una revisión bibliográfica de fuentes secundarias, como artículos de revista, obras generales y páginas web. Además, para lograr el objetivo principal, se ha acudido constantemente a fuentes primarias, sobre todo a actos jurídicos y documentos de la Unión, como Reglamentos, Directivas, Orientaciones y demás. Esto último es muy importante al realizar un análisis legislativo, ya que es necesario tener presente la perspectiva oficial —de la Unión Europea— sobre el tema que nos ocupa. No obstante, se han tenido en cuenta también las opiniones críticas ajenas a la Organización para poder tener una perspectiva más completa del quehacer de la Unión Europea en cuanto a la regulación y adopción de medidas restrictivas contra abusos y violaciones de derechos humanos.

## I

### LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA

En el camino que la Unión Europea ha recorrido, de una Organización internacional de mercado a la Unión Europea que se preocupa por los ciudadanos y sus derechos fundamentales, se ha tratado como un tema central la política de protección de los derechos humanos y este, ha ido ocupando progresivamente un lugar más prominente en la agenda de las Instituciones de la Unión. Con la entrada en vigor de la Carta de los Derechos Fundamentales, se han reconocido una amplia variedad de derechos que la conforman, y con ello, se ha pretendido poner en primer plano a los ciudadanos europeos y reducir el hiato existente entre la sociedad civil europea y un proceso de integración que hasta este momento ha estado dominado por la burocracia administrativa<sup>1</sup>.

El nuevo impulso a la política por asegurar el respeto a los derechos fundamentales dentro de la Unión pretende ofrecer una base de legitimidad a las instituciones, obligándolas a un trato justo y homogéneo a los ciudadanos, sin discriminaciones étnicas, nacionales o de otro tipo. Este avance en la manera de hacer las cosas se manifiesta en la idea de que el reconocimiento de los derechos fundamentales debe ser entendido como el núcleo de la identidad política de los ciudadanos y Estados miembros, el emblema distintivo de su sustrato social y político. La cuestión central es que la Unión Europea no es solamente una comunidad económica, sino sobre todo una comunidad de valores, por lo que se trata de fortalecer una ciudadanía europea fundada sobre los derechos fundamentales y no únicamente sobre la moneda común.

A pesar de ello, no debe entenderse que la protección de los derechos humanos se lleva a cabo únicamente en el interior de la Unión Europea, sino que también se ha convertido al mismo tiempo, en un principio y objetivo fundamental de la acción exterior de la Unión

---

<sup>1</sup> Cfr., RUHL, K.J.: “La política de los Derechos Humanos en la Unión Europea”, en *Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad*, Vol. 13, N.º 40, Guadalajara, 2007, págs. 39-40.

Europea. Entre otros, la acción exterior de la europea se guía por la idea de que debe actuar por las vías del diálogo y la negociación ahí donde los derechos son violados, sin lesionar la soberanía de los Estados terceros. Esta doble vertiente sobre la que se proyecta la protección de los derechos humanos en la Unión Europea se puede clasificar en dos dimensiones: la “interna” y la “externa”<sup>2</sup>.

En cuanto a la dimensión interna de la protección de los derechos humanos en la Unión Europea, uno de los avances más significativos que implicó la entrada en vigor en 1999 del Tratado de Ámsterdam fue dotar de una mayor relevancia a los derechos humanos en el ámbito comunitario, tendencia que ahora se ve consolidada con el Tratado de Lisboa. Así, el Tratado de la Unión Europea dispone en su artículo dos que “la Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres”. Además, según el artículo 6 del TUE, la Unión estará obligada a respetar los derechos fundamentales conforme a lo establecido en el Convenio Europeo de los Derechos Humanos, y a reconocer los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000.

El hecho de que los derechos humanos se configuren como principios que informan el ordenamiento jurídico europeo ha quedado reflejado no solo a través de las distintas sentencias dictadas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en las que se ha reconocido que los derechos humanos forman parte de los principios generales del Derecho, cuyo respeto debe garantizar el órgano jurisdiccional comunitario, sino también en distintas disposiciones contenidas en los Tratados<sup>3</sup> — como acabamos de ver—. Al margen de las alusiones genéricas a la necesidad de que el respeto a los derechos humanos informe la actividad de la Unión, el Tratado de Lisboa introduce una serie de artículos concretos en los que se constata la importancia de la protección de estos derechos.

---

<sup>2</sup> Clasificación basada en la propuesta por VERGARA DÍAZ, A. R.: “Derechos Fundamentales y Acción Exterior de la UE”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, N. °9, Madrid, 2005, págs. 257-258.

<sup>3</sup> Cfr., JANER TORRENS, J. D.: *La promoción de los derechos humanos y de los principios democráticos en las relaciones exteriores de la Unión Europea: mecanismos jurídicos*, Atelier, primera edición, Barcelona, 2005, pág. 19.

De este modo, el artículo 7 del TUE permite en caso de violación grave y persistente por un Estado de los principios y valores democráticos, que el Consejo suspenda determinados derechos que se deriven de la aplicación del Tratado al Estado miembro de que se trate. Estos principios y valores fundamentales los encontramos en el artículo 2, donde se hace referencia expresa, entre otros, al respeto de los derechos humanos y la dignidad de las personas. Esta suspensión de derechos al Estado miembro infractor por parte del Consejo nos hace ver el compromiso tan grande que ha asumido la Unión Europea en la lucha contra las violaciones de derechos humanos en sus propias filas. Existen también otros artículos que constatan este compromiso de la Unión con los derechos humanos, tales como el artículo 3 del TUE, que dispone que “la Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño”.

Al margen de la relevancia interna de los valores democráticos y de los derechos humanos, estos también informan la acción exterior de la Unión Europea, y aquí es donde entraríamos en esa dimensión “exterior” o “externa” de la promoción de los derechos humanos que apuntaba anteriormente. En este sentido, el artículo 21 del TUE afirma que la acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, y demás. Por último, el artículo 208 del TUE otorga a la cooperación para el desarrollo los mismos principios y objetivos establecidos para la acción exterior de la Unión Europea, que son los que acabamos de ver en el artículo 21 del TUE.

En virtud de lo anteriormente expuesto, queda claro que los derechos humanos se constituyen, junto a otros valores y principios, en una seña de identidad de la Unión Europea que se proyecta al conjunto de actividades que desarrolla y ejecuta la misma y que, en particular, aparecen subrayados en el marco de la acción exterior de ésta. Este reconocimiento, promoción y protección de los derechos humanos en la esfera exterior de la Unión Europea, forma parte de la dimensión internacional del proceso de integración, que surge incluso antes de la propia creación de la Unión Europea, en la medida en el ámbito de las relaciones



exteriores de la Comunidad y de la llamada “Cooperación política” las Instituciones comienzan a pronunciarse sobre las violaciones de los derechos humanos en distintas partes del mundo<sup>4</sup>.

Hechas estas consideraciones generales, comenzamos explicando algunos de los mecanismos básicos y los ámbitos materiales<sup>5</sup> sobre los que la protección de los derechos humanos por parte de la UE se proyecta en terceros países. En primer lugar, cabe resaltar la importancia de los Informes anuales sobre los derechos humanos realizados por la Unión Europea, que tienen como objetivo recopilar una visión general de las acciones llevada a cabo en esta materia en terceros países. Por otro lado, las cuestiones temáticas en las que se centrarán estas acciones dependerán de diversos factores, aunque, en el fondo, todo deriva de la práctica que la Unión Europea y los Estados miembros, siguen en una u otra materia.

De todos modos, existen una serie de factores y elementos que influyen en la determinación de estos ámbitos de actuación, en particular es necesario mencionar la importancia particular que revisten dos instrumentos de la acción exterior de la Unión Europea para el tema que nos ocupa y que son la realización de diálogos y la estrecha vinculación entre democracia y derechos humanos. En primer lugar, los diálogos con terceros países juegan un papel esencial a la hora de situar los ámbitos prioritarios para la Unión Europea en su política de defensa de los derechos humanos. Además, permiten identificar los campos de actuación, para posteriormente delimitar y concretar el contenido de la acción exterior de la Unión Europea en esta materia.

---

<sup>4</sup>Cfr., DÍAZ BARRADO, C.: “Los derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea: nuevas bases para la fragmentación de los derechos humanos”, en *Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria*, N.º 4, Madrid, 2014, pág. 60.

<sup>5</sup> En el Informe anual de la UE sobre los derechos humanos de 2008, la Unión Europea precisa las áreas temáticas sobre las que se producen las acciones conjuntas en dicho período, tales como: la pena de muerte, los derechos del niño, los niños en conflictos armados, los derechos de las mujeres, la trata de seres humanos, la Corte Penal Internacional y la lucha contra la impunidad, derechos humanos y terrorismo, democracia y elecciones. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:dh0002>, consultado el 15 de marzo de 2021.

## *1.1 Diálogos*

La Unión Europea mantiene diálogos regulares sobre derechos humanos con terceros países a través del Servicio de Acción Exterior y bajo unas Directrices adoptadas en 2001 por el Consejo, y que han sido actualizadas por última vez en 2008. De una forma muy resumida, las Directrices de la UE en materia de diálogo sobre derechos humanos exigen que cualquier decisión de iniciar un diálogo requiere, en primer lugar, una evaluación de la situación de los derechos humanos en el país de que se trate. Dicha evaluación es realizada por el Grupo “Derechos Humanos”<sup>6</sup>, en coordinación con los demás grupos pertinentes.

El contenido de las directrices de la UE en materia de diálogo sobre derechos humanos se divide en varios puntos. El primero se centra en la evaluación de la “situación actual”, en la que la Unión Europea ha impulsado una multiplicidad de diálogos en terceros países, y como estos diálogos constituyen una herramienta específica y efectiva de la política exterior de la Unión Europea, integrados a su vez, en un conjunto de instrumentos de los que dispone la Unión Europea para aplicar su política en materia de derechos humanos. Estos diálogos se practican en diferentes niveles — por ejemplo, a niveles de expertos de las capitales o de jefes de misión— y en marcos muy diversos.

Existe una tipología muy variada de diálogos, los primeros serían los de índole más bien general basados en Tratados o Convenios en los que se abordan las cuestiones de derechos humanos sistemáticamente y que se dirigen, por ejemplo, a las relaciones con los países candidatos a adhesión, o las relaciones con América Latina, Por otro lado, se encuentran los diálogos centrados exclusivamente en los derechos humanos —que son periódicos e institucionalizados— entre la Unión Europea y terceros Estados u organizaciones regionales, véase: China, Rusia, Unión Africana y Estados de Asia Central. En tercer lugar, tendríamos los

---

<sup>6</sup> El Grupo "Derechos Humanos" se ocupa de todos los aspectos relacionados con los derechos humanos de las relaciones exteriores de la Unión Europea y apoya el proceso decisorio del Consejo en este ámbito. Sus principales tareas son: promover el desarrollo, supervisar la aplicación en todo el mundo de la política de la UE en el ámbito de los derechos humanos y la democracia, supervisar la aplicación de las directrices de la UE en materia de derechos humanos, y facilitar diálogos y consultas en materia de derechos humanos con países terceros. El Grupo contribuye a definir las prioridades estratégicas de la UE sobre cuestiones concretas de derechos humanos o geográficas. También coordina las posiciones de los Estados miembros de la UE en estas mismas materias de cara a la Asamblea General —Tercera Comisión— y el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: <https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/preparatory-bodies/working-party-human-rights/#:~:text=El%20Grupo%20%22Derechos%20Humanos%22%20se,Sus%20principales%20tareas%20son%3A&text=supervisar%20la%20aplicaci%C3%B3n%20de%20las,en%20materia%20de%20derechos%20humanos>, consultado el 16 de Marzo de 2021.

diálogos que integran elementos que corresponden a la PESC, entre ellos los derechos humanos. La UE mantiene actualmente este tipo de diálogo, por ejemplo, con Sudán, por medio de los jefes de misión sobre el terreno. En último lugar nos encontraríamos con los diálogos mantenidos en el contexto de relaciones privilegiadas entre la Unión Europea y países como Estados Unidos, Canadá o Japón, ya que entre ellos existe una amplia coincidencia de posiciones en el ámbito de los derechos humanos y la democracia<sup>7</sup>.

Una vez clasificados los tipos de diálogos que la Unión Europea mantiene con terceros países en el ámbito de los derechos humanos, falta responder a la pregunta relativa a la temática sobre las que versarán estos diálogos. En este sentido, el punto quinto de las Directrices señala que los temas que se abordarán en los diálogos se determinarán en función del caso concreto, pero ello no excluye que la Unión Europea se comprometa a tratar una serie de temas que considera prioritarios y que, por ello, deberán figurar en todos los procesos de diálogo. Entre estos temas, se encuentran la firma, ratificación y aplicación de instrumentos en materia de derechos humanos, la lucha contra la pena de muerte y de la tortura, la lucha contra todas las formas de discriminación, el Estado de Derecho, la cooperación en el ámbito de la justicia internacional, en particular con la Corte Penal Internacional, y diversas cuestiones más. Al final de este apartado, el Consejo introduce un apunte importante en relación con la reciprocidad de los diálogos, ya que establece que estos diálogos también permiten a terceros países referirse a la situación de los derechos humanos en la Unión Europea<sup>8</sup>.

Tal y como acabamos de observar, los diálogos en materia de derechos humanos son muy numerosos y abarcan ámbitos materiales muy diversos, lo que facilita que los objetivos buscados por los diálogos se consigan en la mayoría de las conversaciones entabladas con terceros países. Esto también posibilita no solo que la Unión Europea diagnostique el grado de cumplimiento de los derechos humanos en terceros países, sino que esos terceros países puedan comprobar por ellos mismos si la UE cumple o no lo que tanto promulga, el compromiso con la defensa de los derechos humanos. En este sentido, y debido a la naturaleza tan diversa y numerosa de los diálogos, se produce la falta de cohesión entre ellos, ya que estos discurren en varios niveles, en marcos muy diversos y con objetivos que varían en función del país y del caso concreto. No existe uniformidad de criterio que otorgue cierta previsibilidad en cuanto los

---

<sup>7</sup> Véase “Directrices de la UE sobre el diálogo en materia de derechos humanos con los terceros países”, Consejo de la Unión Europea, 22 de diciembre de 2008, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16526-2008-INIT/es/pdf>, págs. 2-4, consultado el 17 de marzo de 2021.

<sup>8</sup> *Op. cit.*, nota 7, pág. 6.

métodos y objetivos que se persiguen en los diálogos con terceros países, cosa que sí sucedería si la Unión elaborase un régimen general de diálogos en materia de derechos humanos.

En contraposición a esta falta de cohesión, resalta la remarcable congruencia entre los diálogos en materia de derechos humanos y las resoluciones que presenta la UE en la Asamblea General de las Naciones Unidas o en el Consejo de Derechos Humanos<sup>9</sup>. Esto nos lleva a relacionar la cuestión de los diálogos en materia de derechos humanos con la participación de la Unión Europea en Organizaciones y Foros internacionales para la promoción de los derechos humanos y la consolidación y defensa de sus principios.

### ***1.2 Participación de la UE en Conferencias y Organizaciones internacionales***

Las tres principales Organizaciones internacionales sobre las que la Unión Europea ha materializado dicha participación son las Naciones Unidas, el Consejo de Europa y la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa. En este sentido, hay que destacar que la Comisión Europea —actuando en nombre de la Unión Europea— y sus Estados miembros coordinan su acción en el seno de estas Organizaciones internacionales. La coordinación de las posiciones que la UE adopta en las instancias internacionales se efectúa de forma regular en los diferentes comités existentes al uso, tales como el grupo de “Derechos humanos” del Consejo y el grupo de trabajo sobre la OSCE del Consejo, así como en los propios lugares de las reuniones internacionales.

En el caso de las Naciones Unidas, la Unión Europea reconoce la gran importancia de su labor en la defensa de los derechos humanos en todo el mundo, así como los mecanismos creados a favor de estos, entre los que se encuentran los órganos de vigilancia de la Carta y los

---

<sup>9</sup> En este sentido, el epígrafe nueve de las Directrices del Consejo, asegura que estas dos acciones son independientes entre sí, y que la existencia de un diálogo promovido por la Unión Europea con un país tercero no impedirá a la UE presentar una resolución sobre la situación de los derechos humanos en dicho país tercero, ni apoyar una iniciativa de un país tercero. Además, la existencia misma de un diálogo establecido por la UE en un tercer país tampoco obstará a la Unión Europea a denunciar, entre otros lugares, en los foros internacionales pertinentes las violaciones de los derechos humanos en dicho país.

mecanismos no convencionales —relatores y representantes especiales, temáticos y geográficos—. La coordinación y cooperación entre los Estados miembros con las Naciones Unidas se ha ido consolidando de forma progresiva en el tiempo y fruto de ello, son las resoluciones adoptadas por iniciativa de la Unión. Tal es así, que, en la 59ª sesión de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 2003, se aprobaron once resoluciones de países y dos resoluciones temáticas —sobre la pena de muerte y la libertad religiosa—, así como muchas otras resoluciones copatrocinadas<sup>10</sup>, convirtiendo a la Unión Europea en uno de los protagonistas más activos durante esta sesión.

Junto con el gran trabajo que realiza las Naciones Unidas para la protección de los derechos humanos en el ámbito universal, nos encontramos al Consejo de Europa, que se centra en la defensa de los derechos humanos en una dimensión regional, debido a la propia naturaleza de esta Organización internacional. En este sentido, el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950 y el sistema de garantía jurisdiccional de tutela de tales derechos llevados a cabo por el Tribunal europeo de Derechos Humanos constituyen la manifestación más evidente del compromiso de la Organización con los derechos humanos y la democracia. A pesar de que la Unión Europea no es miembro del Consejo de Europa, esta ha apoyado las distintas actuaciones adoptadas por dicha organización al entender que el Consejo de Europa desempeña un papel fundamental en la defensa de las pautas en materia de derechos humanos y del Estado de derecho, así como el fomento de la estabilidad democrática en toda Europa<sup>11</sup>.

Por otro lado, la entrada en vigor del Protocolo 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos permitió a las Organizaciones internacionales como la Unión Europea, adherirse al Convenio de Roma. En este sentido, el Consejo presentó en 1994 una solicitud de Dictamen al TJUE sobre la compatibilidad de las disposiciones del acuerdo de adhesión con el Derecho de la Unión. Pero en 1996, las intenciones de la entonces Comunidad Europea se ven truncadas, cuando el Tribunal de Justicia de la UE en su Dictamen 2/94<sup>12</sup>, entendió que la Comunidad Europea no tenía base jurídica suficiente para ser parte de Tratados de derechos fundamentales. En otras palabras, consideró que, en el estado del Derecho comunitario entonces vigente, la

---

<sup>10</sup> Todas las resoluciones aprobadas en las sesiones de la CDHNU se pueden consultar en la Biblioteca de las Naciones Unidas, en el siguiente enlace: <https://research.un.org/es/docs/ga/quick/regular/59>, consultado el 18 de marzo de 2021.

<sup>11</sup> *Cfr.*, JANER TORRENS, J. D., *op. cit.*, nota 3 pág. 66.

<sup>12</sup> Véase el Dictamen 2/94 del Tribunal de Justicia, de 28 de marzo de 1996, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:3645916a-61ba-4ad5-84e1-57767433f326.0008.02/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:3645916a-61ba-4ad5-84e1-57767433f326.0008.02/DOC_2&format=PDF), consultado el 5 de julio de 2021.

Comunidad Europea carecía de competencia para adherirse al CEDH. Esta base jurídica y competencia se estableció finalmente con el Tratado de Lisboa en 2009, en el que se contempla, además, la obligación de adhesión de la UE al Convenio de Roma —artículo 6.2 del TUE—.

En vigor desde el 2009, la obligación de adhesión del Tratado de Lisboa sigue sin cumplirse y se espera que continúe así durante un tiempo. La razón principal de que la Unión Europea todavía no se haya adherido al CEDH es, de nuevo, un Dictamen del Tribunal de Justicia de la UE, en concreto el 2/13<sup>13</sup>. Solicitado por la Comisión Europea sobre la base del artículo 218.11 del TFUE, el objeto del Dictamen era el análisis de la compatibilidad del Proyecto de Acuerdo de Adhesión con los Tratados de la Unión Europea. Tras examinar el texto del Proyecto de Acuerdo, redactado por los 47 Estados del Consejo de Europa y la Unión Europea como resultado de una década de negociaciones, el TJUE concluyó que las disposiciones de este texto son incompatibles con el artículo 6, párrafo 2º del TUE y con el Protocolo N.º 8 del Tratado de Lisboa<sup>14</sup>.

Con independencia de los problemas suscitados para la adhesión de la UE al Convenio de Roma, la Unión Europea lleva años apostando por la cooperación con el Consejo de Europa en el ámbito de los derechos humanos. De hecho, se ha producido una amplia movilización de recursos en apoyo al Consejo de Europa, con el objetivo de poner en marcha proyectos conjuntos de cooperación y asistencia a países de Europa central y Oriental. Un ejemplo de ello es la declaración conjunta del 3 de abril de 2001 sobre la colaboración y cooperación entre la Comisión Europea y el Consejo de Europa y la creación de un Comité conjunto de funcionarios, que ponen de relieve la anteriormente mencionada cooperación entre ambas organizaciones.

Otra Organización internacional de ámbito europeo, entre cuyos objetivos destaca la consolidación y fomento de los derechos humanos y de los derechos de las minorías nacionales, es la OSCE —Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa—. Al margen de que todos los Estados miembros forman parte de la OSCE, la Unión Europea participa formalmente desde 1989 a través del representante del país que ostenta la presidencia de turno de la Unión, así como por un representante de la Comisión europea. Por otro lado, ha habido varios factores que han contribuido a estrechar lazos entre la UE y la OSCE, entre los que destacarían: la

---

<sup>13</sup> Dictamen 2/13 del Tribunal de Justicia, de 18 de diciembre de 2014, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=160882&doclang=ES>, consultado el 5 de julio de 2021.

<sup>14</sup> Véase LLOPÍS NADAL, P.: “La necesidad procesal de la adhesión de la Unión Europea al CEDH: Un asunto que continúa pendiente tras el Dictamen 2/13 del TJUE”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, N.º 29, Valencia, 2015, págs. 1-5.

celebración de acuerdos de asociación y celebración entre la UE y los países del Este y repúblicas ex soviéticas, ya que la OSCE se centra mucho en el apoyo de los procesos electorales y en la prevención de conflictos armados; y el desarrollo y fortalecimiento de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE.

Este acercamiento entre la Unión Europea y la OSCE tiene como resultado la participación de la UE en diversas iniciativas de la OSCE e incluso en la elaboración de acciones conjuntas en el ámbito de los derechos humanos y la democracia. En relación con las iniciativas de la OSCE en el ámbito de los derechos humanos, la Unión Europea ha apoyado su labor de observancia del correcto desarrollo de los procesos electorales en países con unas estructuras democráticas frágiles y en la labor de defensa de las minorías nacionales, mediante la financiación de muchos de los gastos derivados de estas observancias. Por último, ambas organizaciones internacionales han desarrollado planes conjuntos de actuación contra vulneraciones de los derechos humanos, llevadas a cabo fundamentalmente en países del Cáucaso, Albania, en Asia central y en Bielorrusia, para prevenir los conflictos y fomentar la gestión conjunta de las crisis.

Recapitulando, hasta ahora hemos hecho alusión a dos instrumentos esenciales en la política exterior de la Unión Europea en materia de derechos humanos: la participación con organizaciones y foros internacionales y el diálogo con terceros países. Es cierto que hay muchos más instrumentos que componen la política exterior de la UE en materia de derechos humanos, pero se trata de escenificar de qué manera la UE se relaciona con el resto de los miembros de la Comunidad internacional en esta materia, y hasta donde está dispuesta a llegar para cumplir sus objetivos y a la vez defender los principios de Derecho Internacional. En la mayoría de las ocasiones, la Unión Europea tendrá una actitud constructiva y amistosa, como en el caso de los diálogos, pero en otras ocasiones en las que considera que ya se ha producido o se puede producir una supuesta violación de los derechos humanos, su actuación se vira más punitiva y reactiva. Aquí es donde entrarían en juego las denuncias públicas o confidenciales de la violación de derechos humanos, la cláusula democrática y de derechos humanos —que veremos a continuación— y las medidas restrictivas contra violaciones de derechos humanos, que serán el objeto central de estudio en este trabajo.

Con carácter general, hay que insistir en la idea de que la política europea de derechos humanos tiene como objetivo, incluso en las situaciones más difíciles, buscar el diálogo con los distintos actores —el gobierno, la oposición, las élites, la sociedad civil—, para alcanzar

constructivamente una solución, pero hay situaciones en las que la UE debe actuar de manera más contundente. Por esta razón, la UE ha desarrollado otro de los mecanismos que más relevancia práctica ha tenido durante las últimas décadas: la llamada “cláusula democrática y de derechos humanos”.

La aplicación de la cláusula democrática y de derechos humanos constituye otra manifestación de los instrumentos de carácter autónomo de que dispone la Unión Europea para reaccionar frente a violaciones de los derechos humanos. Por lo tanto, la inserción de esta cláusula y la consideración del respeto a los derechos humanos como un elemento esencial de prácticamente todos los acuerdos celebrados por la Unión con terceros países, como veremos a continuación, le permite adoptar un conjunto de medidas de carácter reactivo en caso de que se produzcan violaciones de los derechos humanos y de los principios democráticos —por el Estado o Estados parte en el Tratado en cuestión—. De este modo, se pretende reforzar el compromiso y obtener un elemento extra al cumplimiento de los derechos humanos en terceros países.

### ***1.3 Cláusula democrática y de derechos humanos***

Unas páginas atrás, hablábamos de la importancia de la relación entre democracia y derechos humanos, pues bien, la cláusula de derechos humanos y democracia ilustra de una manera muy clara a qué nos estábamos refiriendo anteriormente, ya que se trata de un reflejo externo de la dimensión interna de la protección de los derechos humanos en la Unión Europea, el cual va a exigir necesariamente el cumplimiento de unos mínimos estándares democráticos y de derechos humanos en sus acuerdos con terceros países. Esta condicionalidad en los acuerdos lo podemos ver en los casos de Estados que quieren acceder a la adhesión a la UE —como el no a Turquía por cuestiones de derechos humanos—, o en las numerosas ayudas destinadas a tareas de promoción y defensa de los derechos humanos y los valores democráticos a países terceros.



Por lo que se refiere a la lógica de la inserción de estas cláusulas democráticas en los acuerdos con terceros países, su razón de ser gira en torno a la condicionalidad con la que son formuladas, como señala GÓMEZ CONSARNAU, A., “el término condicionalidad alude al hecho de someter la percepción de determinados beneficios al cumplimiento de una serie de condiciones. Ésta es la lógica que subyace en la utilización, por parte de la UE, de las cláusulas democráticas y de derechos humanos, es decir, condicionar ayudas, principalmente económicas, al cumplimiento de unos determinados estándares de protección de los derechos humanos y los principios democráticos”<sup>15</sup>. En un primer momento, esta condicionalidad iba dirigida más bien a propiciar cambios en el sector económico del país receptor de las ayudas, pero con el tiempo esto ha ido cambiando hacia una condicionalidad política, que se acaba convirtiendo en un requisito esencial para que las políticas de desarrollo, ámbito en el que se ha desarrollado principalmente la acción comunitaria, tengan éxito.

En cuanto a los orígenes de la cláusula de condicionalidad democrática y de derechos humanos, las primeras referencias las encontramos en el Acuerdo de Lomé III<sup>16</sup>, en el preámbulo y en el artículo 4, pero de manera muy limitada y sin trascendencia jurídica, ya que se seguía defendiendo el carácter incondicional de la ayuda, considerando como inapropiadas las referencias a la democracia y derechos humanos y que estas no deberían condicionar la ayuda comunitaria al desarrollo.

Esta falta de conexión real con los derechos humanos y la democracia da un giro con el Acuerdo de Lomé IV, en el que se establece de una manera mucho más clara la relación entre el desarrollo y los derechos humanos, y la importancia de estos últimos, que se convierten en un elemento fundamental —pero no esencial— para que los acuerdos de asociación tengan el éxito esperado por todas las partes. A partir de aquí, el recurso a este tipo de cláusulas se generaliza —coincidiendo con la presencia cada vez mayor de los derechos humanos en la agenda de la Unión Europea—, tanto que la cláusula democrática y de derechos humanos se acaba extendiendo primero los acuerdos de cooperación para el desarrollo, para finalmente

---

<sup>15</sup> Cfr., GÓMEZ CONSARNAU, A.: “El uso de la cláusula democrática y de derechos humanos en las relaciones exteriores de la Unión Europea”, en *Observatorio de Política Exterior Europea*, N.º 39, Barcelona, 2003, págs. 2-3.

<sup>16</sup> El acuerdo de Lomé es acuerdo de intercambio comercial y cooperación entre la Unión Europea y los países ACP vigente entre 1975-1995 firmado en Lomé, Togo. Reemplazó la Convención de Yaoundé y actualmente se denominan acuerdos o tratados de Cotonú, firmado el primero en 2001.

introducirse en todos los acuerdos firmados con terceros países, siempre que afecten a materias generales, nunca a materias específicas.<sup>17</sup>.

En definitiva, y siguiendo la lógica de la condicionalidad, la cláusula democrática y de derechos humanos lo que pretende es, por un lado, incentivar la realización de reformas políticas a los países que más interés muestren en este sentido, y penalizar a los que no ofrecen voluntad alguna.

No obstante, hay que advertir que el recurso a la condicionalidad ha sido objeto de numerosas críticas, la mayoría relacionadas con la falta de coherencia y objetividad en las actuaciones de la UE, lo que ha llevado en muchos casos al considerarlas como prácticas de “doble rasero”. Este “doble rasero” se evidenció, por ejemplo, cuando se ejecutó la cláusula y se suspendió el Acuerdo de Cotonú del año 2000, lo que supuso la rescisión del acuerdo comercial entre la UE y 10 países ACP —Estados de África, el Caribe y del Pacífico—. Si se tiene en cuenta que en el Acuerdo Económico y Comercial Global entre Canadá y la UE, celebrado en 2016, ni siquiera aparece, como tal, una salvaguarda específica de protección de los derechos humanos, la conclusión a la que se puede llegar es que para la Unión Europea es que estos países no son tan estratégicos, desde un punto de vista económico diplomático o político, como lo son otros, ya que está dispuesta a renunciar a un acuerdo con unos grandes beneficios para las regiones involucradas.

Otro caso en el que se puede apreciar una práctica de “doble rasero” por parte de la Unión es el Acuerdo de Asociación de la UE con Israel del año 2000<sup>18</sup>, país con el que se mantiene unas importantes relaciones económicas y políticas. Tal acuerdo enfatiza en su artículo 2 que la observancia de los derechos humanos y los principios democráticos

---

<sup>17</sup> En la Resolución del Parlamento Europeo sobre la cláusula sobre derechos humanos y democracia en los acuerdos de la Unión Europea (2005/2057(INI), se indica que la cláusula democrática y de derechos humanos “es un importante instrumento de la política europea de promoción de los derechos fundamentales y que, diez años después de su primera formulación, es preciso hacer un balance de su aplicación y examinar la manera en que puede ser mejorada”. Además, recuerda como el Acuerdo de Cotonú ha potenciado a la cláusula y la ha convertido en un elemento esencial de todos sus acuerdos con terceros países y que se basa tanto en el respeto de los derechos humanos, los principios democráticos y el Estado de Derecho como en la buena gobernanza y gestión de los asuntos públicos. Haciendo un poco de autocrítica, el Parlamento Europeo afirma que no se ha sacado la dimensión recíproca de la cláusula democrática, ya que se aplica tanto a la UE como al país tercero. Por último, Pide una mayor transparencia a la hora de aplicar la cláusula sobre derechos humanos y democracia, pieza clave en la política exterior de la UE, así como una mayor implicación del Parlamento Europeo; recuerda que las sanciones no pueden imponerse en función de los países donde se hayan registrado violaciones de los derechos humanos sino en función de la violación misma.

<sup>18</sup> Véase el Acuerdo Euromediterráneo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Estado de Israel, por otra, de 21 de junio de 2000, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:411c0668-144d-44a1-a5e3-dd2342f7a5b5.0013.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:411c0668-144d-44a1-a5e3-dd2342f7a5b5.0013.02/DOC_1&format=PDF), consultado el 7 de julio de 2021.

constituyen un “elemento esencial” de éste. En esta ocasión sucede lo contrario que en el Acuerdo de Cotonú del año 2000, ya que el Acuerdo con Israel se mantiene a pesar de los constantes excesos de fuerza del Ejército israelí contra la población civil palestina. Cuatro años más tarde, en abril de 2004 y tras las bajas civiles que provocó una incursión militar israelí en los campos de refugiados de Nablús y Jenin —en Cisjordania—, el Parlamento Europeo votó por la suspensión del Acuerdo. Sin embargo, la Comisión Europea hizo caso omiso de la votación y no activó la cláusula democrática y de derechos humanos del Acuerdo<sup>19</sup>.

En suma, la naturaleza de la cláusula democrática y de derechos humanos se ha ido transformando con el tiempo. Ha pasado de ser una declaración no vinculante que se introducía en un número limitado de acuerdos, a ser una verdadera obligación jurídica que se inserta como elemento esencial en todos los acuerdos firmados entre la UE y terceros países. Esta generalización de su uso evidencia, sin duda, el fuerte empeño de la UE durante las últimas tres décadas en crear un verdadero compromiso con los derechos humanos y la democracia en todo el mundo a través de un abanico de instrumentos muy grande y cada vez más institucionalizados y regulados. Puede así decirse que la cláusula democrática es un instrumento esencial de promoción y defensa de los derechos humanos para la Unión Europea, que le permite reaccionar contra violaciones de derechos fundamentales cuando las medidas positivas de promoción de estos valores fallan. Por esta razón, resulta claro que a la vista de las críticas a la falta de transparencia en su aplicación o a las prácticas de “doble rasero”, el éxito de la cláusula democrática dependerá de si existe la voluntad política para dotarla de mayor legitimidad y coherencia, evitando los tratos desiguales entre los países que mantienen relaciones con la Unión. Este es el camino que debería seguir la Unión Europea para no menoscabar su credibilidad en la escena internacional y dotar de plena efectividad a este mecanismo de su acción exterior.

---

<sup>19</sup> Cfr., “UE: El doble rasero de la cláusula democrática”, en *Proceso*, 7 de marzo de 2005, <https://www.proceso.com.mx/internacional/2005/3/7/ue-el-doble-rasero-de-la-clausula-democratica-51157.html>, consultado el 7 de julio de 2021.

## II

### MARCO GENERAL: LAS MEDIDAS RESTRICTIVAS ESTABLECIDAS POR LA UNIÓN EUROPEA

En este segundo epígrafe, retomaremos la idea de la Unión Europea que reacciona y toma medidas contra las violaciones de derechos humanos en terceros países, fundamentándose principalmente en las disposiciones relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común. En primer lugar, analizaremos el marco general donde se enmarcan estas medidas restrictivas, centrándonos, en las medidas restrictivas autónomas que establece la Unión. En segundo lugar, reflexionaremos sobre la naturaleza y legitimidad de esta figura, para, por último, ver qué tipos de medidas restrictivas se pueden adoptar.

Con carácter preliminar, hay que clarificar que existen tres tipos de regímenes sancionatorios en vigor en la UE. En primer lugar, están las sanciones impuestas por la ONU, las cuales la UE ejecuta posteriormente. En segundo lugar, la UE puede reforzar las sanciones de la ONU aplicando medidas más estrictas y adicionales —como en el caso de la RPDC—. Finalmente, la UE también puede decidir imponer regímenes de sanciones totalmente autónomos, como son los casos de Siria, Venezuela, Ucrania y Rusia<sup>20</sup>. Nuestro trabajo se centra en el régimen jurídico de estas últimas, comenzando por su regulación.

A este respecto, el Tratado de Lisboa introduce un marco jurídico sólido en virtud del cual se posibilita que la Unión Europea adopte y lleve a cabo distintos regímenes de medidas restrictivas. Las medidas restrictivas se regulan en los artículos 75<sup>21</sup> y 215<sup>22</sup> del Tratado de

---

<sup>20</sup> Cfr., Página web del Servicio Europeo de Acción Exterior, [https://eeas.europa.eu/topics/sanctions-policy/423/sanctions-policy\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/sanctions-policy/423/sanctions-policy_en), consultado el 21 de abril de 2021.

<sup>21</sup> Artículo 75 del TFUE: “Cuando sea necesario para lograr los objetivos enunciados en el artículo 67, en lo que se refiere a la prevención y lucha contra el terrorismo y las actividades con él relacionadas, el Parlamento Europeo y el Consejo definirán mediante reglamentos, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, un marco de medidas administrativas sobre movimiento de capitales y pagos, tales como la inmovilización de fondos, activos financieros o beneficios económicos cuya propiedad, posesión o tenencia ostenten personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales. El Consejo adoptará, a propuesta de la Comisión, medidas para aplicar el marco mencionado en el párrafo primero. Los actos contemplados en el presente artículo incluirán las disposiciones necesarias en materia de garantías jurídicas”.

<sup>22</sup> Artículo 215 del TFUE: “1. Cuando una decisión adoptada de conformidad con el capítulo 2 del título V del Tratado de la Unión Europea prevea la interrupción o la reducción, total o parcial, de las relaciones económicas y

Funcionamiento de la Unión Europea, siendo ambos regímenes independientes entre sí, ya que se engloban en ámbitos competenciales totalmente distintos: el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia —ELSJ— y la Política Exterior y de Seguridad Común —PESC—. Además, ambos implican procedimientos de adopción diferentes.

Por un lado, el artículo 75 del TFUE es el fundamento jurídico para adoptar medidas restrictivas dentro del ámbito del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, es decir, se establecen para prevenir y luchar contra el terrorismo y las actividades vinculadas con el mismo. En cuanto a su procedimiento, el artículo 75 del TFUE no exige para la adopción de sanciones una decisión previa en el marco de la PESC, sino que se actúa de acuerdo con el procedimiento legislativo ordinario. Para ello, la adopción de medidas restrictivas fundamentadas en este artículo requerirá una decisión del Consejo, a propuesta de la Comisión, mientras que el Parlamento Europeo y el Consejo definirán mediante reglamentos, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, un marco de medidas administrativas sobre movimiento de capitales y pagos.

Por otro lado, el artículo 215 del TFUE, a diferencia del artículo 75, resulta una herramienta de la Acción Exterior de la UE y más concretamente de la PESC, por lo que es el que más nos interesa. En cuanto al contenido del artículo, el primer apartado comprende las medidas restrictivas consistentes en una interrupción o reducción, total o parcial, de las relaciones económicas y financieras contra uno o varios países; y el segundo párrafo se refiere específicamente a las medidas restrictivas adoptadas contra personas físicas, jurídicas y entidades no estatales. La diferencia esencial entre ambos apartados es que en el primero se posibilita el establecimiento de embargos contra terceros Estados, y en el segundo, todo tipo de medidas restrictivas contra personas físicas, jurídicas y entidades no estatales.

Esta distinción entre terceros Estados y personas físicas, jurídicas y entidades no estatales posibilita que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea pueda realizar un control legal únicamente de las medidas adoptadas contra dichas personas físicas, jurídicas y entidades no estatales que son objeto de medidas restrictivas. A pesar de que el Tribunal de Justicia “no

---

financieras con uno o varios terceros países, el Consejo adoptará por mayoría cualificada, a propuesta conjunta del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y de la Comisión, las medidas necesarias. Informará de ello al Parlamento Europeo. 2. Cuando una decisión adoptada de conformidad con el capítulo 2 del título V del Tratado de la Unión Europea así lo prevea, el Consejo podrá adoptar por el procedimiento establecido en el apartado 1 medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales. 3. Los actos contemplados en el presente artículo incluirán las disposiciones necesarias en materia de garantías jurídicas”.

será competente para pronunciarse sobre las disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común ni sobre los actos adoptados sobre la base de éstas”, en virtud del párrafo primero del artículo 275 del TFUE, el párrafo segundo de dicho artículo permite que las medidas restrictivas adoptadas contra personas y entidades no estatales sean objeto de control por parte del Tribunal.

En cuanto a las cuestiones procedimentales, cuando se trata de adoptar una nueva medida restrictiva —fundamentada en el art. 215 TFUE— se requiere que sea aprobada por unanimidad una Decisión del Consejo en el ámbito de la PESC, obligatoria en todos sus elementos para los Estados Miembros. Cuando una Decisión PESC prevea la interrupción o la reducción, total o parcial, de las relaciones económicas y financieras con uno o varios terceros países, el Consejo adoptará un Reglamento UE por mayoría cualificada, a propuesta conjunta de la Comisión y del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, obligatorio en todos sus elementos para sus destinatarios generales —personas físicas y jurídicas de la UE—<sup>23</sup>. Este Reglamento establecerá el alcance preciso de las medidas y los detalles para su aplicación.

### ***2.1. Naturaleza y legitimidad***

Una vez acotado el marco jurídico básico de las medidas restrictivas autónomas de la UE en el Tratado de Funcionamiento procedemos a reflexionar sobre la naturaleza y legitimidad de las medidas restrictivas que forman parte de la PESC. Se abordará la unilateralidad que implica que una Organización regional como la UE adopte este tipo de medidas y la compatibilidad o no con el sistema de sanciones de las Naciones Unidas.

Como punto de partida, hay que aclarar que a pesar de que se use “sanción” como término genérico para referirnos a cualquier respuesta de un Estado u Organización

---

<sup>23</sup> Página web oficial del Ministerio de Asuntos Exteriores, <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/GlobalizacionOportunidadesRiesgos/Paginas/SancionesInternacionales.aspx>, consultado el 22 de abril de 2021.

internacional frente a un acto ilícito previo, la utilización más correcta del término “sanción” se reserva al ámbito de las Organizaciones internacionales para referirse a las medidas institucionalizadas de reacción aplicadas por ésta como consecuencia de una violación de una obligación internacional con graves consecuencias para la Comunidad Internacional<sup>24</sup>. En este sentido, si tradicionalmente, el término “sanción” ha tenido una connotación claramente punitiva, hay que tener en cuenta que lo que realmente se busca mediante la imposición de estas medidas no es “castigar” al Estado que lleva a cabo un hecho ilícito internacional —como violar los derechos humanos—, sino poner fin a dicha actuación y que las relaciones entre las partes vuelvan al cauce normal. En definitiva, se pretende presionar para que se restituya la legalidad, más que imponer “castigos” que no benefician a ninguna de las partes<sup>25</sup>.

En cuanto a la naturaleza de las medidas restrictivas adoptadas en la Unión Europea, no pueden ser calificadas de medidas de retorsión, ni de contramedidas. Se excluyen las primeras porque “son mecanismos de respuesta inamistosos, pero de carácter lícito, por lo que no ampararán aquellas medidas que suspendan derechos sustanciales de los Estados, compromisos convencionales, generales o particulares, reguladores de las relaciones comerciales o de otra índole suscritos con las partes afectadas, así como derechos fundamentales de los individuos o entidades objeto de sanción”<sup>26</sup>.

Tampoco deben confundirse las medidas restrictivas adoptadas por la Unión con las contramedidas, reguladas en el artículo 22 del Proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional de 2001 y definidas como aquellos comportamientos antijurídicos de un Estado lesionado llevados a cabo para obligar a otro Estado responsable por medio de un daño, al respeto del Derecho Internacional, todo ello con el fin de lograr el cese y la reparación del hecho ilícito. Son las que plantean más problemas jurídicamente, ya que se caracterizan por ser medidas de coerción, tomadas por un Estado a resultas de actos ilícitos cometidos en su perjuicio por parte de otro Estado.

Según la Ficha informativa emitida por el Consejo el 29 de abril de 2014<sup>27</sup>, las medidas restrictivas “son uno de los instrumentos de la UE para promover los objetivos de la Política

---

<sup>24</sup> Véase CASADO RAIGÓN, R., *Derecho Internacional Público*, Técnos —cuarta edición—, Madrid, 2020, pág. 266.

<sup>25</sup> Cfr., JANER TORRENS, J. D., *op. cit.*, nota 3, pág. 96.

<sup>26</sup> Véase JIMÉNEZ GARCÍA, F., parte 5: *Medidas restrictivas en la Unión Europea, entre las “sanciones” y el unilateralismo europeo*, MARTÍNEZ CAPDEVILA, C., MARTÍNEZ PÉREZ, E.J. —dirs.—, Tirant lo Blanch, primera edición, Valencia, 2017, pág. 518.

<sup>27</sup> Consúltase la ficha informativa emitida por el Consejo en Bruselas, 29 de abril de 2014 dirigida a la prensa, <https://www.consilium.europa.eu/media/24491/142428.pdf>.

Exterior y de Seguridad Común —PESC—: la paz, la democracia y el respeto del Estado de Derecho, de los derechos humanos y del Derecho internacional. Siempre forman parte de un enfoque político integral que incluye el diálogo político y esfuerzos complementarios”. Esto encaja con los principios de la Acción Exterior de la UE que veíamos en el artículo 21 del TUE y con los demás instrumentos de promoción de derechos humanos de la UE en el exterior.

Ahondado en su naturaleza, se destaca en primer lugar que las medidas restrictivas no tienen un carácter punitivo, sino que están destinadas a producir un cambio en la política o actividad del país, las entidades, o las personas de destino. De acuerdo con esta afirmación, las medidas restrictivas tendrán un carácter correctivo o preventivo, y, en el caso de las violaciones de los derechos humanos, las sanciones buscarán modificar la conducta indeseable llevada a cabo por un gobierno, entidad, persona, o grupo de personas, para poner fin a dichas violaciones de derechos fundamentales —si es que ya se han producido—.

Para que se produzca ese cambio en la actividad o política de un país, las medidas restrictivas deben dirigirse precisamente a esas actividades y políticas, así como a los medios por las que estas se llevan a cabo y a sus responsables<sup>28</sup>. De lo que se trata también es de evitar que las medidas restrictivas repercutan negativamente en la población civil del país, por lo que en este documento el propio Consejo admite que la “UE hace todo lo posible para reducir al mínimo las consecuencias negativas para la población civil o para las actividades legítimas”. Sin embargo, leyendo, entre líneas, llegamos a la conclusión de que los perjuicios provocados por las medidas restrictivas a la población civil y las actividades legítimas son prácticamente inevitables.

En todo caso, hay que tener en cuenta que con el objetivo de intentar minimizar los daños en la población civil y en las actividades lícitas del país de destino, las “Orientaciones sobre la aplicación y evaluación de las medidas restrictivas —sanciones— en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE” de 2018 establecen un límite claro a las medidas restrictivas adoptadas por la UE: “La introducción y aplicación de medidas restrictivas deberán ser siempre conformes al Derecho internacional. Esas medidas deben respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular las debidas garantías procesales

---

<sup>28</sup> La Unión Europea opta por la técnica de lo que podemos llamar como “sanciones selectivas”, dirigidas a las personas identificadas como responsables de las políticas o las acciones que han motivado la imposición de tales medidas, intentando reducir al máximo las consecuencias adversas para aquellos que no son responsables, así como para las actividades legítimas con el país de que se trate: Véase JIMÉNEZ GARCÍA, F., *op. cit.*, nota 20, pág. 514.



y el derecho a la tutela judicial efectiva. Las medidas impuestas siempre deben guardar proporción con su objetivo”<sup>29</sup>.

En cuanto a la legitimidad de las medidas restrictivas de la UE y su relación con el sistema de Naciones Unidas, podemos decir que actualmente nos encontramos en un momento protagonizado por las medidas coercitivas unilaterales, por parte de la UE y mucho otros países, las cuales no solo se han multiplicado en número, sino que también se ha transformado sustancialmente su naturaleza. Se ha pasado las sanciones tradicionales —embargos y congelación de fondos— contra los Estados, a una compleja red multinivel de medidas unilaterales, que tienen como destinatarios —como comentábamos anteriormente— no solo los dirigentes y Estados y los dirigentes de los gobiernos, sino también personas, grupos de personas y entidades no estatales.

No pudiendo ignorar este fenómeno, el Consejo de Derechos humanos decidió nombrar un Relator Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, mediante la resolución 27/21. El Relator asumió sus funciones en el 2015, y en su primer informe en el párrafo 14, clarificó lo que considera medidas coercitivas unilaterales: “El Relator Especial considerará como medidas coercitivas unilaterales las medidas distintas de las adoptadas por el Consejo de Seguridad en virtud del artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas. Solo las últimas son verdaderamente multilaterales desde el punto de vista de las Naciones Unidas, bajo cuyos auspicios se está elaborando el presente informe. Existe la presunción de que, una vez que el Consejo de Seguridad ha decidido adoptar sanciones, y sin perjuicio del ejercicio del derecho a la legítima defensa mencionado en el Artículo 51 de la Carta, los Estados miembros tienen que aplicar las decisiones del Consejo sin agregar ni quitar nada a su contenido, conforme a los Artículos 25, 48, párrafo 2, y 103 de la Carta. Sin embargo, esto no siempre ocurre”<sup>30</sup>. Entre las medidas coercitivas unilaterales que define el Relator, se encuentran las medidas restrictivas adoptadas autónomamente por la Unión Europea, por Estados Unidos, por la Unión Africana y otros sujetos de Derecho Internacional.

El problema que conlleva la unilateralidad es la posible incompatibilidad de las medidas restrictivas autónomas con el artículo 53 de la Carta de Naciones Unidas, que dispone que “no

---

<sup>29</sup> Orientaciones sobre la aplicación y evaluación de las medidas restrictivas —sanciones— en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE de 2018, Documento 5664/18, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/es/pdf>, pág. 9.

<sup>30</sup> Véase A/HRC/30/45 pág. 5.

se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad”. Para diversos autores<sup>31</sup>, este artículo refuerza la idea de que toda sanción adoptada fuera del marco de la Carta de Naciones Unidas y aprobado por el Consejo de Seguridad, carece de legitimación y no puede ser adoptada. Para más inri, la propia Asamblea General de las Naciones Unidas ha cuestionado la legalidad y legitimidad de estas, oponiéndose al carácter extraterritorial<sup>32</sup> de tales medidas y condenándolas, en cuanto atentan contra los derechos humanos, el progreso social de los pueblos y la soberanía de los Estados.

Frente a esta posición de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Unión Europea reconoce que posee iniciativa propia y competencia autónoma para la adopción de sanciones internacionales, tal y como se ha manifestado en las medidas restrictivas adoptadas contra Siria y Rusia, entre otras. Además, y en relación con el carácter extraterritorial de las sanciones autónomas, en las Orientaciones del Consejo de 2018 la Unión afirma que se abstendrá de adoptar instrumentos legislativos que tengan una aplicación extraterritorial en violación del Derecho Internacional<sup>33</sup>.

La competencia sancionadora autónoma de la Unión Europea ha sido corroborada por el Parlamento Europeo y por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea sin mayores dificultades. Así, En el Parlamento europeo evitaba hacer referencia alguna al régimen general del Derecho Internacional, así como al de las Naciones Unidas en la Propuesta de recomendación destinada al Consejo sobre la aplicación de una política coherente respecto de los regímenes contra los cuales la UE aplica medidas restrictivas. Es más, exhortaba a que la UE a que “en ausencia de sanciones o medidas restrictivas del Consejo de Seguridad de la ONU, coopere con los demás Estados que apliquen sanciones, comparta información y

---

<sup>31</sup> Jiménez García menciona en concreto a Orakhelashvili. Cfr., JIMÉNEZ GARCÍA, F., *op. cit.*, nota 20, pág. 525.

<sup>32</sup> En cuanto a la calificación de las sanciones autónomas como “extraterritoriales”, se dice que las medidas coercitivas unilaterales son “extraterritoriales” porque son iniciadas por un país o grupo de países e impuestas fuera de su territorio nacional o jurisdicción. Las leyes por las que se imponen pueden tener efecto extraterritorial no solo sobre los países a los que se destinan sino también sobre terceros países de tal forma que obligarán a estos últimos a aplicar también las medidas coercitivas unilaterales al país al que se imponen, y el incumplimiento de esa obligación acarreará una importante penalización unilateral. Consúltese el “Informe del Relator Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, Idriss Jazairy”, A/HRC/30/45, 2015, <https://undocs.org/es/A/HRC/30/45>, pág. 7.

<sup>33</sup> *Op. cit.*, nota 29, pág. 19.

coordine sus acciones con el fin de garantizar el mayor efecto posible a escala internacional y maximizar la eficacia de la aplicación de las sanciones comunitarias”<sup>34</sup>.

Resulta claro que, con esta afirmación, el Parlamento Europeo reconoce la competencia y legitimidad de las sanciones de la UE, a pesar de que, en el mismo documento reconocía que “(...) la UE ha aplicado a menudo su política de sanciones de una manera incoherente, tratando de forma diferente a terceros países que registraban un balance similar en cuanto al respeto de los derechos humanos y la democracia, lo que le ha valido la crítica de aplicar una política de “doble rasero”<sup>35</sup>.

Por lo que respecta a la posición del Tribunal de Justicia de la UE, en el asunto “Kala Naft” ante las alegaciones de que las medidas restrictivas adicionales de la UE no estaban previstas ni autorizadas por la necesaria resolución del Consejo de Seguridad, el Tribunal consideró que el artículo 215 y el 291 del TFUE constituían una base jurídica suficiente para la adopción de tales medidas, ya que “esas disposiciones del Tratado atribuyen al Consejo la competencia para adoptar los actos impugnados, que contienen medidas restrictivas autónomas, distintas de las medidas recomendadas específicamente por el Consejo de Seguridad”<sup>36</sup>.

Además de la posible incompatibilidad del régimen de sanciones de la UE con el sistema de Naciones Unidas, las medidas de carácter restrictivo pueden incidir sobre normas de Derecho Internacional general. Un ejemplo son las inmunidades de los Estados y sus agentes, que, de acuerdo con la Corte Internacional de Justicia<sup>37</sup>, derivan directamente del principio de igualdad soberana de los Estados contenida en el artículo 2.1 de la Carta de las Naciones Unidas. Tal y como dispone este artículo, estamos ante un principio fundamental del orden jurídico internacional, por lo que las excepciones a la inmunidad supondrían la derogación de un principio estructural. De hecho, un Estado no queda privado de su inmunidad por la sola razón de ser acusado de violaciones del Derecho Internacional de Derechos Humanos o de Derecho Humanitario.

---

<sup>34</sup> Consúltase Parlamento Europeo, Doc. A7-0007/2012, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2012-0007\\_ES.html?redirect](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2012-0007_ES.html?redirect). Cfr. JIMÉNEZ GARCÍA, F., *op. cit.*, nota 20, pág. 524.

<sup>35</sup> Consúltase Parlamento Europeo, Doc. A7-0007/2012, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2012-0007\\_ES.html?redirect](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2012-0007_ES.html?redirect). Cfr. JIMÉNEZ GARCÍA, F., *op. cit.*, nota 20, pág. 524.

<sup>36</sup> Consúltase Sentencia del Tribunal de Justicia —Sala Quinta— de 28 de noviembre de 2013, asunto C-348/12 P, párrafos 107-109. Cfr., JIMÉNEZ GARCÍA, F., *op. cit.*, nota 20, pág. 524.

<sup>37</sup> Véase la Sentencia de la Corte Internacional de Justicia de 3 de febrero de 2012, párrafos 57, 91-96 y 113.

De conformidad con lo anterior, la derogación de estas reglas sobre las inmunidades estatales —salvo lo que disponga el Estatuto de la Corte Penal Internacional al respecto— solamente se podría justificar en virtud de una resolución del Consejo de Seguridad adoptada en el marco del Capítulo VII de la Carta. Sin esta cobertura jurídica, resulta difícil compatibilizar la inmunidad de los estados y sus agentes con las medidas restrictivas unilaterales de la Unión que afectan, por ejemplo, a los Bancos Centrales de Irán y Siria, así como al presidente de este último Estado<sup>38</sup>.

En conclusión, es evidente que las medidas restrictivas autónomas de la Unión pueden chocar con el sistema de sanciones de las Naciones Unidas e incluso con el derecho general internacional, pero ello no obsta a que el artículo 215 del TFUE sea base jurídica suficiente para adoptarlas. De hecho, las críticas formuladas a los sistemas de sanciones autónomos — que se refieren no solo a la Unión Europea, sino también a ciertos Estados—, no buscan deslegitimar a los sujetos sancionadores distintos a las Naciones Unidas, sino mostrar la deriva que está sufriendo la Sociedad Internacional hacia el unilateralismo. Se está dejando de acudir a fórmulas de consenso, como resulta que sea el Consejo de Seguridad quien adopte medidas restrictivas. En lugar de ello, para ciertos Estados y Organizaciones Internacionales es más sencillo decidir por ellos mismos a quién y cómo establecer sanciones, siempre de acuerdo con sus intereses económicos y políticos, y por tanto incurriendo, como es previsible, en prácticas de “doble rasero” ante situaciones similares.

## **2.2. Modalidades**

Tal y como hemos anticipado, desde los años noventa en adelante, la Unión Europea ha adoptado una serie de medidas restrictivas que han tenido como destinatarios a gobiernos, dirigentes de terceros países, entidades no estatales y personas físicas o jurídicas, en línea con lo que calificábamos como “sanciones selectivas”. Estas medidas se adoptan con el objetivo

---

<sup>38</sup> Cfr., JIMÉNEZ GARCÍA, F., *op. cit.*, nota 20, pág. 528.

fundamental de promover el respeto de los derechos humanos y consolidar la democracia y el Estado de derecho en terceros países, de luchar contra el terrorismo internacional, de evitar la proliferación de armamento nuclear o de dar solución a determinados conflictos armados.

Para lograr estos objetivos, la Unión Europea se sirve de un abanico extenso de medidas restrictivas de carácter económico, financiero y político, entre las que destacan: los embargos de armas, las sanciones comerciales, financieras o económicas, la congelación de activos, la prohibición de vuelos, las restricciones de acceso, las sanciones diplomáticas, el boicoteo de espectáculos deportivos y culturales y la suspensión de la cooperación con el país tercero de que se trate. En este epígrafe nos centraremos en las tres más frecuentemente adoptadas: el embargo de armas<sup>39</sup>, la inmovilización de activos o fondos y la prohibición de visado o de viaje.

En cuanto al embargo de armas, tanto Orientaciones sobre la aplicación y evaluación de las medidas restrictivas —sanciones— en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE de 2018<sup>40</sup>, como la Ficha Informativa emitida por el Consejo sobre Medidas restrictivas de 2014<sup>41</sup>, disponen que los embargos de armas cubren la venta, el suministro y el transporte de los bienes incluidos en la Lista Común Militar de la UE<sup>42</sup>. Los embargos de armas se harán bajo el régimen uniforme que deriva de la Posición Común 2008/944/PESC<sup>43</sup>, adoptada el 8 de diciembre de 2008, en la que se definen los criterios que los Estados miembros aplican a su política de control de las exportaciones en materia de armas. Normalmente, también se prohíbe el suministro de asistencia técnica y financiera relacionada con las armas y equipos objeto de embargo.

Todas estas medidas de embargo de armas y actividades relacionadas con ello se adoptan mediante Reglamento del Consejo, fundamentado en el artículo 215 del TFUE. Como ejemplo de ello, puede mencionarse el Reglamento —UE— 2018/1116 del Consejo, de 10 de agosto de 2018, por el que se modifica el Reglamento —UE— 2015/735 relativo a medidas

---

<sup>39</sup> Para más información sobre las medidas de embargo de armas adoptadas por la UE, véase FERRER LLORET, J., “La aplicación de medidas de embargo de armas adoptadas por la UE”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año N.º 3, N.º 6, Alicante, 1999.

<sup>40</sup> *Op. cit.*, nota 29, págs. 27-32.

<sup>41</sup> Ficha Informativa emitida por el Consejo de la Unión Europea sobre Medidas restrictivas de 29 de abril de 2014, pág. 2, <https://www.consilium.europa.eu/media/24491/142428.pdf>, consultado el 28 de mayo de 2021.

<sup>42</sup> La última actualización de la Lista Común Militar de la UE es del 28 de febrero de 2018 — 2018/C 098/01—, que actualiza y sustituye a la de 2017 — 2017/C 097/01—: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XG0315\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XG0315(01)&from=EN), consultado el 28 de mayo de 2021.

<sup>43</sup> Véase MONIKA ZAGEL, G., “Article 215 TFEU on Restrictive Measures”, en *Smith & Herzog on the Law of the European Union*, Volumen 4, Salzburgo, 2015, pág. 20 y ss.

restrictivas habida cuenta de la situación en Sudán del Sur<sup>44</sup>. En su artículo 1, que modifica el contenido del artículo 2 del Reglamento al que modifica, se dispone que “queda prohibido prestar asistencia técnica, servicios de intermediación u otros servicios relacionados con actividades militares o con el suministro, fabricación, mantenimiento y uso de armamento y material conexo de todo tipo, incluidos armas y municiones, vehículos y equipo militar, equipo paramilitar y piezas de repuesto para esos artículos, directa o indirectamente, a cualquier persona física o jurídica, entidad u organismo en Sudán del Sur o para su uso en Sudán del Sur”. En su apartado segundo y tercero<sup>45</sup>, también se incluye la prohibición de financiación o ayuda financiera relacionada con actividades militares o con el suministro de personal mercenario armado en Sudán del Sur.

Es necesario aclarar, que tanto la Decisión —PESC— 2018/1125 del Consejo, como el Reglamento de medidas restrictivas sobre Sudán del Sur se adoptan en ejecución de una resolución del Consejo de Seguridad previa, la Resolución 2428 de 2018. A pesar de no tratarse de medidas restrictivas adoptadas autónomamente por UE, nos sirve para ejemplificar de qué manera se dispone la modalidad del embargo de armas en un instrumento jurídico como es un Reglamento o una Decisión del Consejo.

Aprovechando el mismo caso de Sudán del Sur, nos referiremos a otra de las modalidades de medidas restrictivas más usadas en la práctica: la inmovilización de activos o de fondos. En concreto, en el apartado 4) del artículo 1 del citado Reglamento, se procede a inmovilizar “todos los fondos y recursos económicos cuya titularidad, posesión o control corresponda a alguna de las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos enumerados en el anexo I”. Estas personas o entidades del Anexo I se refieren a aquellas que son designadas como “responsables, cómplices o implicados, directa o indirectamente, en actos o políticas que suponen una amenaza para la paz, la seguridad o la estabilidad de Sudán del Sur, de

---

<sup>44</sup> Véase el Reglamento —UE— 2018/1116 del Consejo, de 10 de agosto de 2018, por el que se modifica el Reglamento —UE— 2015/735 relativo a medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Sudán del Sur, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1116&from=ES>, consultado el 6 de julio de 2021.

<sup>45</sup> En el apartado segundo del artículo 1 se prohíbe la “financiación o ayuda financiera relacionada con actividades militares, incluidos en particular subvenciones, préstamos y seguros de crédito a la exportación, así como seguros y reaseguros, para cualquier venta, suministro, transferencia o exportación de armamento y material conexo, o para prestar asistencia técnica conexas, servicios de intermediación u otros servicios conexos, directa o indirectamente, a cualquier persona física o jurídica, entidad u organismo en Sudán del Sur o para su uso en Sudán del Sur”.

En el apartado tercero del mismo artículo, se prohíbe de la misma manera la “asistencia técnica, financiación o ayuda financiera o servicios de intermediación relacionados con el suministro de personal mercenario armado en Sudán del Sur o para su uso en Sudán del Sur”.

conformidad con los párrafos 6, 7, 8 y 12 de la Resolución 2206 —2015— y el párrafo 14 de la Resolución 2428 —2018—. En esta última referencia, puede observarse la puesta en práctica de las llamadas “sanciones selectivas”, ya que la inmovilización de fondos no se dirige contra el Estado o el Gobierno de Sudán del Sur en general, sino contra dirigidas a las personas identificadas —en este caso, por el Consejo de Seguridad— como responsables de las políticas o las acciones que han motivado la imposición de tales medidas.

Por su parte, las Orientaciones sobre la aplicación y evaluación de las medidas restrictivas —sanciones— en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE de 2018, en su apartado de “Modelo de redacción para instrumentos jurídicos”, precisa que se entenderá por inmovilización de fondos “impedir cualquier movimiento, transferencia, alteración, utilización o transacción de capitales que diera lugar a un cambio del volumen, importe, localización, propiedad, posesión, naturaleza o destino de esos capitales o cualquier otra modificación que permita la utilización de los capitales, incluida la gestión de cartera de valores”<sup>46</sup>.

Para terminar con este examen de las modalidades de medidas restrictivas, nos referiremos brevemente a la prohibición de visado o viaje que consiste en impedir a una serie de personas físicas, la entrada en la UE en las fronteras exteriores<sup>47</sup>. Es decir, si se precisa un visado para entrar en la UE, no se concederá a las personas sujetas a tales restricciones de admisión. Una Decisión de la PESC será la que determine a qué nacionales de terceros países se les debe aplicar la prohibición de viajar, y, por lo tanto, a quienes no se concederá el visado.

A modo de ejemplo, podemos citar la Decisión —PESC— 2016/1693 del Consejo de 20 de septiembre de 2016 por la que se adoptan medidas restrictivas contra el EIIL —Daesh— y Al-Qaida y personas, grupos, empresas y entidades asociadas con los mismos, y por la que se deroga la Posición Común 2002/402/PES<sup>48</sup>. Esta Decisión se enmarca en la lucha antiterrorista que está llevando a cabo la Unión Europea junto con las Naciones Unidas y la Comunidad Internacional en general, sobre todo a partir de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. Estas medidas restrictivas contra el EIIL —Daesh— y Al-Qaida por parte

---

<sup>46</sup> *Op. cit.*, nota 29, págs. 25-26.

<sup>47</sup> El Reglamento —CE— N.º 539/2001 establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación.

<sup>48</sup> Decisión —PESC— 2016/1693 del Consejo de 20 de septiembre de 2016 por la que se adoptan medidas restrictivas contra el EIIL —Daesh— y Al-Qaida y personas, grupos, empresas y entidades asociadas con los mismos, y por la que se deroga la Posición Común 2002/402/PES, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D1693&from=sk>.

de la Unión surgen de la adaptación y ejecución de las sanciones que previamente habían sido adoptadas por el Consejo de Seguridad en el contexto de la lucha contra el terrorismo internacional. Una de esas Resoluciones del Consejo de Seguridad es la RCSNU 1390 —2002—, cuyas medidas han sido transpuestas al Derecho de la Unión mediante la Posición Común 2002/402/PESC, adoptada por el Consejo en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión, y mediante el Reglamento —CE— 881/2002 del Consejo.

Si nos fijamos en el articulado de la Decisión —PESC— 2016/1693 del Consejo de 20 de septiembre de 2016, podemos observar que, además de la prohibición de visado y de viaje —artículo 2—, se establecen otras medidas restrictivas vistas anteriormente, como embargo de armas —artículo 1— e inmovilización de fondos y activos financieros —artículo 3—. Lo importante de esta Decisión, es que identifica y delimita minuciosamente a qué tipo de personas se les aplica la prohibición de visado o de viaje, de acuerdo con el concepto de las “sanciones selectivas”. Por lo tanto, el artículo 2 dispone que los “Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para impedir la entrada en sus territorios o el tránsito a través de estos de las personas designadas y sujetas a restricciones de viaje por el CSNU de conformidad con las RCSNU 1267 —1999—, 1333 —2000— y 2253 —2015—”, y a continuación, el Consejo inserta una extensa lista de dichas personas, entre las que podemos destacar, entre muchas otras: “los que participen en la financiación, planificación, facilitación, preparación o perpetración de actos o actividades ejecutados por, junto con, en nombre de, por cuenta o en apoyo de Al-Qaida, el EIIL; aquellos que suministren, vendan o transfieran armas y material conexo a Al-Qaida, el EIIL o cualquier célula, entidad afiliada o grupo escindido o derivado de ellos; las personas que recluten para Al-Qaida, EIIL o cualquier célula o entidad afiliada”<sup>49</sup>.

En definitiva, a lo largo de este estudio hemos analizado diferentes dimensiones de las medidas restrictivas adoptadas por la Unión Europea, en especial, a aquellas que van destinadas a la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales. En primer lugar, hemos presentado las medidas restrictivas como una manifestación de la labor que lleva a cabo la UE para difundir y proteger los derechos humanos en terceros países, aportando otros ejemplos como la cláusula democrática o la participación en organizaciones y conferencias internacionales. A continuación, se han delimitado los fundamentos jurídicos básicos que sirven de cimiento para el establecimiento de estas medidas, para, posteriormente, cuestionar

---

<sup>49</sup> *Op. cit.*, nota 48, pág. 3.



su naturaleza y legitimidad, y en último término, presentar las modalidades más habituales de sanciones en la práctica.

### III

## HACIA UNA NUEVA REGULACIÓN MARCO DE LAS MEDIDAS RESTRICTIVAS EN EL CASO DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS

Una vez conocemos el marco conceptual básico y sabemos en qué aguas nos estamos moviendo, procede exponer, como parte central de este estudio, el nuevo régimen de medidas restrictivas contra violaciones y abusos graves de los derechos humanos, que estaría formando por el Reglamento —UE— 2020/1998 del Consejo de 7 de diciembre de 2020 y la Decisión —PESC— 2020/1999 del Consejo de 7 de diciembre de 2020. En este ámbito, el Plan de Acción de la Unión Europea para los DD.HH. constituirá una declaración de intenciones y la hoja de ruta que seguirá la Unión Europea en el devenir de su compromiso con los derechos humanos.

El nuevo régimen global de medidas restrictivas de la Unión Europea es conocido por muchos como la “Ley Magnitsky europea”, porque está inspirado en la *Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012*, adoptada por los Estados Unidos para imponer sanciones a los ciudadanos rusos responsables de la detención, abuso o muerte de Sergei Magnitsky, y de otras graves violaciones de los derechos humanos en la Federación de Rusia<sup>50</sup>. Posteriormente, Estados Unidos adoptó la *Global Magnitsky Human Rights Accountability Act*, que permite al gobierno estadounidense sancionar a las personas implicadas en abusos de derechos humanos en cualquier parte del mundo. Desde entonces, Canadá, Reino Unido, Estonia, Letonia y Lituania han aprobado sus propias versiones de la “Ley Magnitsky”<sup>51</sup>.

En diciembre de 2018, los Países Bajos propusieron adoptar un marco jurídico de sanciones temáticas de derechos humanos en el ámbito de la UE. En este sentido, Dinamarca y Suecia se mostraron abiertamente partidarios de esta idea, y los ocho miembros del Consejo Nórdico indicaron que podrían establecer su propio mecanismo de sanciones si la UE no

---

<sup>50</sup> Sergei Magnitsky descubrió un fraude masivo cometido por funcionarios del gobierno ruso y fue arrestado, encarcelado sin juicio y torturado sistemáticamente, muriendo en prisión en el 2009.

<sup>51</sup> Cfr., CALVET MARTÍNEZ, E.: “La “Ley Magnitsky” de la UE: un nuevo régimen de sanciones de derechos humanos”, en *Instituto de Derecho Público*, <http://idpbarcelona.net/la-ley-magnitsky-la-ue-nuevo-regimen-sanciones-derechos-humanos/>, 28 de enero de 2021.

establecía uno<sup>52</sup>. Si bien en un principio la idea encontró resistencia por parte de algunos Estados miembros, en el 2019 el nuevo Alto Representante Josep Borrell anunció que la UE estaba preparada para iniciar los trabajos para adoptar un régimen de sanciones de derechos humanos. Finalmente, el 7 de diciembre de 2020, los ministros de Asuntos Exteriores de la UE adoptaron el marco legislativo para las nuevas medidas restrictivas, que comprende un Reglamento y una Decisión del Consejo.

### ***3.1. El Plan de Acción de la UE para los Derechos Humanos y la Democracia 2020-2024***

Tal y como hemos expuesto a lo largo de este estudio, uno de los fundamentos y objetivos de la Unión Europea es su firme compromiso con la difusión y protección de los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho. A partir de esta premisa, El Alto Representante de la Unión Europea, Josep Borrell, elabora una Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo, proponiendo —el 25 de marzo de 2020— un nuevo Plan de Acción de la UE para los Derechos Humanos y la Democracia para el período de 2020-2024, con el interés de impulsar el liderazgo mundial de la UE en materia de derechos humanos y democracia y con el fin de aportar beneficios tangibles a las personas de todo el mundo. El nuevo Plan de Acción establece como uno de sus objetivos la elaboración de un régimen global de medidas restrictivas contra abusos y violaciones graves de derechos humanos, constituyendo, en este sentido, el paso previo a su elaboración final en diciembre de 2020.

En esta Comunicación, se alaban los resultados y logros de los anteriores Planes de Acción y de otras medidas e instrumentos<sup>53</sup> que la Unión Europea ha adoptado en la última

---

<sup>52</sup> Cfr., YOUNGS, R.: “The New EU Global Human Rights Sanctions Regime: Breakthrough or Distraction?”, en *Carnegie Europe*, 14 de diciembre de 2021, <https://carnegieeurope.eu/2020/12/14/new-eu-global-human-rights-sanctions-regime-breakthrough-or-distraction-pub-83415>.

<sup>53</sup> La Comunicación hace referencia concretamente al Marco estratégico de la UE sobre derechos humanos y democracia en 2012, el nombramiento del primer representante especial de la UE para los derechos humanos — REUE— en 2012 y las Conclusiones del Consejo sobre democracia de 2019.

década. Todos esos logros, han tenido como resultado una mayor coordinación en la actuación de la Unión Europea, siendo ahora más visible y eficaz en su compromiso con los terceros países y ganando un mayor grado de implicación a nivel multilateral. En cuanto al nuevo Plan de Acción, éste se basa en los planes de acción anteriores y sigue centrándose en algunas prioridades de larga data, como el apoyo a los defensores de los derechos humanos y la lucha contra la pena de muerte. Se da más importancia a empoderar a las personas y derrotar la discriminación por cualquier motivo. También se aborda de manera más destacada la brecha en la rendición de cuentas, la erosión del estado de derecho y el acceso a la justicia.

En el nuevo Plan de Acción de la UE para los Derechos Humanos y la Democracia para el período de 2020-2024, se establecen las aspiraciones y prioridades para los próximos cinco años en el ámbito de las relaciones exteriores, con el fin de lograr una “Europa más fuerte” en el mundo. Para ello, el Alto Representante propone al Parlamento Europeo y al Consejo 4 líneas maestras: “reforzar el liderazgo de la UE en el ámbito de la promoción y la protección de los derechos humanos y la democracia en todo el mundo; definir las aspiraciones de la UE, determinar las prioridades y centrarse en la puesta en práctica sin perder de vista la evolución geopolítica, la transición digital, los desafíos medioambientales y el cambio climático; maximizar el papel de la UE en la escena mundial mediante la ampliación de la caja de herramientas de derechos humanos, sus instrumentos clave y sus políticas; y fomentar una UE unida y que hable con una sola voz, promoviendo una acción más”<sup>54</sup>.

Paralelamente a esta Comunicación, la Comisión y el Alto Representante preparan una propuesta conjunta dirigida al Consejo, para que este, recomiende al Consejo Europeo para que tome una Decisión por la que se adopte la presente comunicación y el Plan de Acción de 2020-2024. Esta Decisión sería relativa a los intereses y objetivos estratégicos de la Unión, de acuerdo con el 22.1 del TUE<sup>55</sup> y permitiría al Consejo adoptar medidas de ejecución específicas en relación con el Plan de Acción, con arreglo al artículo 31, apartado 2, del TUE<sup>56</sup>. Esto podría

---

<sup>54</sup> Véase la Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo Plan de Acción de la UE para los Derechos Humanos y la Democracia 2020-2024 — Documento 52020JC0005—, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020JC0005>, pág. 1.

<sup>55</sup> Art. 22.1 TUE: “Basándose en los principios y objetivos enumerados en el artículo 21, el Consejo Europeo determinará los intereses y objetivos estratégicos de la Unión”.

<sup>56</sup> Según el artículo 31.2 TUE, Como excepción a lo dispuesto en el apartado 1 —Consejo y Consejo europeo adoptarán por unanimidad las decisiones del presente capítulo, —PESC—, el Consejo adoptará por mayoría cualificada: una decisión que establezca una acción o una posición de la Unión a partir de una decisión del Consejo Europeo relativa a los intereses y objetivos estratégicos de la Unión prevista en el apartado 1 del artículo 22

allanar el camino para el uso de una votación por mayoría cualificada en futuros actos para implementar el Plan de Acción.

Finalmente, el Consejo aprueba el 17 de noviembre de 2020 el Plan de Acción de la UE para los Derechos Humanos y la Democracia 2020-2024 y adopta unas Conclusiones.<sup>57</sup> En cuanto a la recomendación del Consejo al Consejo europeo sobre la adopción de una decisión que identifique los objetivos estratégicos del Unión, hecha por el Alto Representante, el Consejo afirma que “tomará nota de la propuesta conjunta”, lo que nos hace pensar que no está muy a favor de llevar a cabo esta iniciativa, al menos, de momento.

En las Conclusiones que preceden al Plan de Acción de la UE —que figura en el Anexo—, el Consejo reconoce que, pese a los avances registrados, también se ha producido un retroceso en la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos. La actual pandemia de COVID-19 y sus consecuencias socioeconómicas tienen un efecto negativo cada vez mayor en todos los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho, están agravando las desigualdades ya existentes y aumentando la presión sobre las personas en situaciones de vulnerabilidad. La Unión Europea entiende que nadie debe de ser desatendido en cuanto a sus derechos humanos, y, con esta finalidad, la Unión y los Estados miembros utilizarán todos los medios e instrumentos de que dispongan en el ámbito de la acción exterior, para centrarse en el liderazgo mundial de la UE y para seguir reforzándolo en el ámbito de los derechos humanos, la democracia y en la aplicación del Plan de Acción de la UE<sup>58</sup>.

Pasando ya al Plan de Acción de la UE para 2020-2024 en sentido estricto, esté fijará el nivel de aspiración y definirá las prioridades de la UE y de sus Estados miembros en el ámbito de las relaciones con todos los terceros países. Los derechos humanos y la democracia se promoverán de manera sistemática y coherente en todos los ámbitos de la acción exterior de la UE —por ejemplo, el comercio, el medio ambiente, el desarrollo y la lucha contra el terrorismo—. Para lograr la consecución de los objetivos, es necesario que se usen de manera coordinada y sistemática todo el abanico de instrumentos de que dispone la UE, entre los que se encuentran algunos ya conocidos, como los diálogos políticos, de derechos humanos y

---

<sup>57</sup> Conclusiones del Consejo sobre el Plan de Acción de la UE sobre Derechos Humanos y Democracia 2020-2024, y el Plan de Acción de la UE sobre Derechos Humanos y Democracia 2020-2024, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12848-2020-INIT/es/pdf>, consultado el 16 de junio de 2020.

<sup>58</sup> Cfr., Consejo de la Unión Europea: *El Consejo aprueba las Conclusiones sobre el Plan de Acción de la UE para los Derechos Humanos y la Democracia 2020-2024*, —comunicado de prensa—, 19 de noviembre de 2020, <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/11/19/council-approves-conclusions-on-the-eu-action-plan-on-human-rights-and-democracy-2020-2024/>, consultado el 16 de junio de 2020.

sectoriales con los terceros países y las organizaciones regionales; la cooperación con instituciones multilaterales de derechos humanos y órganos creados en virtud de los tratados y los procedimientos especiales en materia de derechos humanos de las Naciones Unidas; y finalmente, las medidas restrictivas.

De algún modo, que las medidas restrictivas se encuentren en esta lista de instrumentos “esenciales” para la consecución de los objetivos del Plan de Acción, transmite el mensaje de que la UE sigue apostando por esta fórmula unilateral; pero, al mismo tiempo, que figuren al final de esta enumeración de instrumentos también significa que se da prioridad a otras fórmulas más multilaterales y amistosas, como los diálogos de derechos humanos, la defensa de la ratificación y aplicación de los tratados internacionales clave de derechos humanos, o las actividades de diplomacia pública y comunicación estratégica —campañas de sensibilización sobre los derechos humanos y condena de su abuso—.

No podríamos realizar el análisis de este nuevo Plan de Acción sin hacer referencia a las prioridades y objetivos que se establecen para estos cinco años. En particular, el Plan de Acción identifica prioridades en torno a cinco líneas de acción que se refuerzan mutuamente: “proteger y empoderar a las personas; construir sociedades resilientes, inclusivas y democráticas; promover un sistema global de derechos humanos y democracia; nuevas tecnologías: aprovechar las oportunidades y abordar los desafíos; y alcanzar las metas marcadas trabajando juntos”. Bajo estas líneas de acción, se articulan objetivos concretos, por ejemplo: “respetar el derecho internacional humanitario y de derechos humanos; promover los derechos humanos y la democracia en el uso de las tecnologías digitales, incluida la inteligencia artificial; respaldar la independencia y el pluralismo de los medios de comunicación, el acceso a la información y la lucha contra la desinformación”; y el que más nos va a interesar a nosotros: “establecer en la UE un nuevo régimen horizontal de sanciones en materia de derechos humanos a escala mundial para hacer frente a las violaciones y abusos graves en todo el mundo”<sup>59</sup>. Cada objetivo tiene previsto una serie de actuaciones que tratarán de asegurar el cumplimiento de los fines descritos.

En el Plan de Acción se enumeran un número muy grande de objetivos y prioridades muy ambiciosas y elocuentes, pero lo que es más importante, se establecen métodos de

---

<sup>59</sup> En lo relativo al nuevo régimen horizontal de sanciones de la UE, el Plan de Acción no lo desarrolla en absoluto, de hecho, solamente menciona en dos ocasiones el término de “medidas restrictivas”. *Op. cit.*, nota 57, págs. 7 y 33.

aplicación, control y evaluación. Para la aplicación eficaz de las distintas acciones incluidas en el Plan de Acción, se requerirá una colaboración estrecha entre la UE y sus Estados miembros, para garantizar una mayor coherencia e impacto. De acuerdo con su mandato, el Representante Especial de la UE para los Derechos Humanos<sup>60</sup> guiará la implementación del Plan de Acción.

Las acciones contenidas en el Plan de Acción se aplican a todas las regiones del mundo, teniendo en cuenta las necesidades y especificidades locales. Las 142 delegaciones y oficinas de la UE tomarán la iniciativa para plasmar las acciones prioritarias en iniciativas a nivel de país, incluida la adopción de estrategias a medida a nivel local. La UE también se involucrará con diferentes partes interesadas en la implementación general y organizará una reunión anual con la sociedad civil<sup>61</sup>. El informe anual público de la UE sobre los derechos humanos y la democracia en el mundo es otra herramienta eficaz para supervisar los progresos realizados de manera transparente. Por último, se prevé una revisión intermedia de la implementación en junio de 2023<sup>62</sup>.

***3.2. El Reglamento —UE— 2020/1998 del Consejo de 7 de diciembre de 2020 relativo a medidas restrictivas contra violaciones y abusos graves de los derechos humanos y la Decisión —PESC— 2020/1999 del Consejo de 7 de diciembre de 2020 relativa a medidas restrictivas contra violaciones y abusos graves de los derechos humanos***

El régimen global de sanciones de la UE en materia de derechos humanos es uno de los elementos clave propuesto por el Alto Representante y la Comisión en el Plan de Acción para los Derechos Humanos y la Democracia 2020-2024 como parte de la Comunicación conjunta

---

<sup>60</sup> El actual REUE es Eamon Gilmore, nombrado por la Decisión —PESC— 2019/346 del Consejo de 28 de febrero de 2019 por la que se nombra al representante especial de la Unión Europea para los derechos humanos. La labor del representante especial para los Derechos Humanos consiste en mejorar la eficacia y proyección pública de la política de derechos humanos de la UE. El representante especial tiene un mandato amplio y flexible, que prevé la posibilidad de adaptarse a las circunstancias geopolíticas en constante evolución. El representante especial cooperará estrechamente con el Servicio Europeo de Acción Exterior, que prestará pleno apoyo a su trabajo.

<sup>61</sup> Cfr., Comisión Europea: *The EU Action Plan for Human Rights and Democracy* —comunicado de prensa—, 25 de marzo de 2020, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_20\\_490](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_490), consultado el 16 de junio de 2021.

<sup>62</sup> *Op. cit.*, nota 57, págs. 33-34.

adoptada en marzo de 2020. Esta propuesta comenzó a dar sus primeros pasos con el acuerdo político alcanzado por los ministros de Asuntos Exteriores de la UE en el Consejo de Asuntos Exteriores de diciembre de 2019<sup>63</sup> y con la adopción del nuevo Plan de Acción. Finalmente, el 7 de diciembre de 2020 se aprueba el nuevo régimen horizontal de sanciones de la Unión Europea formado por el Reglamento —UE— 2020/1998 —en adelante, “el Reglamento”— y la Decisión —PESC—2020/1999 —en adelante, “la Decisión”—, con el objetivo de combatir los abusos y violaciones graves de derechos humanos sin importar el lugar donde se cometan. Cabe resaltar que este régimen global de sanciones no sustituye a los regímenes geográficos existentes, alguno de los cuales ya se ocupaban de abusos y violaciones de los derechos humanos, como los de Siria, Bielorrusia o Venezuela<sup>64</sup>.

En cuanto a la relación entre la Decisión y el Reglamento, este último es necesario para detallar las medidas del régimen de sanciones establecido por la Decisión que puedan afectar al funcionamiento del mercado interior de la UE. El Reglamento también es directamente vinculante para las autoridades administrativas nacionales, así como para los agentes privados —operadores de la UE—, mientras que la Decisión del Consejo es jurídicamente vinculante para los Estados miembros de la UE.

Lo novedoso de este régimen general de medidas restrictivas, es que permite a la Unión Europea aplicar medidas restrictivas contra personas, entidades u organismos responsables de violaciones o abusos graves de los derechos humanos cometidos en cualquier parte del mundo, así como contra las personas y entidades asociadas a ellas —puede dirigirse a agentes estatales y no estatales, art. 2.3 del Reglamento—. La entrada en vigor de este nuevo régimen supone superar las sanciones por países y adoptar un sistema más flexible, que permitirá a la UE ser más ágil al no tener que aprobar un marco jurídico específico para cada caso.

---

<sup>63</sup> En la Sesión n.º 3738 del 9 de diciembre de 2019, el Consejo en su formación de Asuntos Exteriores reflexionó sobre la manera de mejorar el manual de la UE en materia de derechos humanos, y el Alto Representante anunció la puesta en marcha de los trabajos preparatorios sobre un posible régimen de sanciones horizontales para hacer frente a violaciones graves de los derechos humanos.

Los ministros también trataron la reducción del espacio de acción de la sociedad civil y la represión ejercida contra los defensores de los derechos humanos en muchas partes del mundo. En este contexto, se planteó el nuevo Plan de Acción para los Derechos Humanos y la Democracia —2020-2024—, que establecería el nivel de ambición y las prioridades de la UE para los próximos cinco años.

<sup>64</sup> Actualmente, la UE cuenta con unos 40 regímenes de sanciones diferentes. *Cfr.*, Comisión Europea: *Sanciones y derechos humanos: hacia un marco europeo para combatir las violaciones y abusos contra los derechos humanos en todo el mundo*, —comunicado de prensa—, 19 de octubre de 2020, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_20\\_1939](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_1939), consultado el 17 de junio de 2021.



Durante la última década, la mayoría de las veces en las que la UE ha actuado por motivos de derechos humanos, sus medidas se han dirigido a individuos. Si bien el número de sanciones de la UE ha aumentado progresivamente en el tiempo, rara vez se han adoptado medidas sobre cuestiones de derechos humanos que vayan más allá de las restricciones contra personas, como las que se dirigen contra gobiernos o países. Esto último puede suceder en un contexto de ejecución de sanciones más amplias adoptadas por la ONU, relacionadas con conflictos graves y problemas de seguridad, como las guerras en Siria<sup>65</sup> y Ucrania<sup>66</sup>. En este sentido, la UE se ha mostrado reacia a aplicar sanciones a países enteros, mostrándose a favor de dirigirse a individuos o grupos concretos de personas<sup>67</sup>.

Comenzando con el ámbito de aplicación material, el artículo 1 de la Decisión y el artículo 2 del Reglamento delimitan el tipo de abusos o violaciones graves de derechos humanos sobre el que se establecerán las medidas restrictivas que se sustenten en este nuevo marco legal. Así, este régimen sancionador se aplicará en caso de genocidio, contra crímenes contra la humanidad y otras violaciones graves de derechos humanos como la tortura, la esclavitud, las ejecuciones extrajudiciales, las desapariciones forzadas y las detenciones arbitrarias. Igualmente, cabe la posibilidad de adoptar sanciones por otras violaciones de derechos humanos, siempre que estas sean de carácter sistemático o generalizado, como la trata de seres humanos y la violencia sexual, o se refieran a los derechos a la libertad de reunión y de asociación, la libertad de opinión y de expresión, y la libertad de religión<sup>68</sup>.

Destaca que, a pesar de que la lista de violaciones y abusos en el nuevo régimen horizontal de medidas restrictivas sea muy amplia, la UE no haya incluido en ella la lucha contra la corrupción, como sí hace la “Ley Magnitsky” de Estados Unidos. Esta omisión es significativa, ya que en sistemas políticos donde la corrupción es un mal endémico, las violaciones de derechos humanos se dan muchas veces a causa de esa misma corrupción, en

---

<sup>65</sup> Decisión 2013/255/PESC del Consejo, de 31 de mayo de 2013, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:02013D0255-20201106&qid=1622100607717&from=ES>; y Reglamento (UE) n.º 36/2012 del Consejo, de 18 de enero de 2012, relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012R0036&from=ES>, consultado el 17 de junio de 2021.

<sup>66</sup> Decisión 2014/512/PESC del Consejo, de 31 de julio de 2014, relativa a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014D0512&from=ES>; y Reglamento —UE— n.º 833/2014 del Consejo, de 31 de julio de 2014, relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0833&from=ES>, consultados el 17 de junio de 2021.

<sup>67</sup> Véase YOUNGS, R., *op. cit.*, nota 52.

<sup>68</sup> *Cfr.*, CALVET MARTÍNEZ, E, *op. cit.*, nota 51.

especial en países con bajos niveles de democracia y en Estados frágiles o débiles. No hay que olvidar tampoco, que en sistemas donde los derechos de asociación y opinión se limitan a modo de política nacional, resulta muy complicado que las medidas restrictivas dirigidas a individuos frenen los abusos y violaciones que se dan contra estos derechos, ya que se dan en un contexto estructural<sup>69</sup>.

Delimitados los abusos y violaciones graves de derechos humanos que se incluyen dentro del ámbito de aplicación de la Directiva y del Reglamento, es el momento de determinar qué tipo de medidas restrictivas pueden adoptarse. Este régimen de sanciones comprende dos tipos de medidas, que son comunes a la mayoría de los regímenes sancionadores de la UE: sanciones financieras y restricciones a los desplazamientos —prohibición de viajar—. En este régimen concreto no existen embargos de armas ni sanciones sectoriales o económicas, como prohibiciones de importación o exportación. En particular, el artículo 3 de ambos instrumentos introduce las sanciones financieras, que consisten en la inmovilización de activos y la prohibición de poner fondos y recursos económicos a disposición de las personas físicas y jurídicas, las entidades y los organismos objeto de las sanciones y enumerados en el anexo I del Reglamento<sup>70</sup>.

En cuanto a la inmovilización de activos, el Reglamento impone a los operadores de la UE la obligación de inmovilizar los fondos de las personas incluidas en la lista —personas físicas, personas jurídicas, entidades y organismos—. Dicho de otro modo, los operadores de la UE deben impedir que los fondos inmovilizados sean tratados de tal forma que dé lugar a un cambio en sus características, permitiendo así su utilización por cualquier persona. A modo de ejemplo, si un banco de la Unión Europea posee las cuentas de una persona incluida en la lista debe impedir todas las transferencias que cambien la ubicación de los fondos inmovilizados a cualquier otro destino. Por otro lado, un ciudadano de la UE que posea acciones en un fondo de inversión en nombre de una persona incluida en la lista debe evitar cualquier modificación que cambie la propiedad de las acciones a favor de este último<sup>71</sup>.

Dentro de la inmovilización de activos, el artículo 3 de la Decisión y del Reglamento también establecen la obligación de inmovilizar los recursos económicos de las personas que

---

<sup>69</sup> Véase YOUNGS, R., *op. cit.*, nota 52.

<sup>70</sup> Cfr., Comisión Europea: “Nota interpretativa de la Comisión sobre la aplicación de determinadas disposiciones del Reglamento UE 2020/1998 del Consejo”, [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C\(2020\)9432&lang=es](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C(2020)9432&lang=es), pág. 1-2, consultado el 18 de junio de 2021.

<sup>71</sup> *Op. cit.*, nota 70, pág. 2-3.

figuran en la lista del Anexo I. En otras palabras, los operadores de la UE deben impedir la utilización de tales recursos para la obtención de fondos, bienes o servicios de cualquier forma. De esta manera, una agencia inmobiliaria de la Unión que gestione los bienes inmuebles de una persona que figura en la lista no debe permitir el alquiler de los mismo. Se trata de que la persona objeto de una medida restrictiva de carácter financiero no pueda percibir ningún beneficio económico de los bienes o recursos que tengan vinculación con la UE.

Como excepción a la obligación de inmovilización de activos, los artículos 3 y 4 de la Decisión y los artículos 4 y 5 del Reglamento permiten a las autoridades de los Estados miembros<sup>72</sup> autorizar la liberación de determinados fondos o recursos económicos inmovilizados, o la puesta a disposición de determinados fondos o recursos económicos en determinados casos. Entre otras excepciones, una primera hace referencia a las situaciones en las que dichos fondos o recursos son necesarios para satisfacer las necesidades básicas de las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos enumerados en el anexo y de los familiares a cargo. Se incluye aquí: el pago de alimentos, alquileres o hipotecas, medicamentos y tratamientos médicos, impuestos, primas de seguros y suministros básicos.

Una segunda excepción importante —que figura en los artículos 4 de la Decisión y 5 del Reglamento— abre la puerta a que las autoridades de los Estados miembros competentes puedan liberalizar determinados fondos o recursos económicos inmovilizados, o la puesta a disposición de determinados fondos o recursos económicos, tras haberse cerciorado de que la entrega de dichos fondos o recursos económicos es necesaria para fines humanitarios, tales como prestar o facilitar asistencia, incluidos los productos médicos y los alimentos, o el traslado de trabajadores humanitarios y la asistencia correspondiente, o para su evacuación .

Como última modalidad de medida restrictiva, nos encontramos con la ya conocida prohibición de viajar. La prohibición de desplazamiento se contempla, en este caso, únicamente en el artículo 2 de la Decisión, en el que se dispone que los “Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para impedir la entrada en sus territorios o el tránsito por ellos las personas físicas que sean responsables de los actos indicados en el artículo 1, apartado 1”, es decir, a las personas responsables de abusos y violaciones graves de derechos humanos —genocidio,

---

<sup>72</sup> En el Anexo II del Reglamento figuran los sitios web de información sobre las autoridades competentes y dirección para las notificaciones a la Comisión Europea. Como ejemplos tenemos a Irlanda: <http://www.dfa.ie/home/index.aspx?id=28519>; Grecia: <http://www.mfa.gr/en/foreign-policy/global-issues/international-sanctions.html>; y España: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/en/PoliticaExteriorCooperacion/GlobalizacionOportunidadesRiesgos/Paginas/SancionesInternacionales.aspx>.

crímenes contra la humanidad, tortura y esclavitud. También se incluyen las personas físicas que proporcionen apoyo financiero, técnico o material, o que participen de alguna otra forma en los actos indicados en el artículo 1, apartado 1, en particular planificando, dirigiendo, ordenando, preparando o facilitando tales actos o prestando asistencia en relación con ellos. Por último, se incluye a las personas físicas que estén asociadas a las personas contempladas en las letras a) y b), y que se enumeran en el Anexo I.

Esta disposición recuerda en gran medida a la prohibición de visado o de viaje que se establecía para los miembros del EEIL y Al-Qaida en la Decisión —PESC— 2016/1693 del Consejo, de 20 de septiembre de 2016. De hecho, se sigue prácticamente el mismo esquema de identificación de los individuos afectados, por lo que entendemos que el nuevo régimen horizontal de medidas restrictivas no innova en cuanto a la redacción de esta modalidad de sanción, siguiendo el mismo patrón que anteriores regímenes de medidas restrictivas ya consolidados en la práctica.

Ya hemos señalado anteriormente que las medidas restrictivas que se establecen en virtud de este régimen horizontal se aplican a las personas contempladas en el Anexo I del Reglamento y de la Decisión. Al cotejar dicho Anexo I, cuya rúbrica es “Lista de personas físicas y jurídicas, entidades y organismos a que se refiere el artículo 3”, solamente aparece de una manera escueta y genérica la mención a “personas físicas, jurídicas, entidades y organismos”. Esto es así, porque los nombres y la información identificativa de las personas incluidas en la lista se desarrolla en el mapa de sanciones de la UE<sup>73</sup> y en la base de datos de sanciones financieras, ambos de libre acceso en línea<sup>74</sup>. De esta manera tan sencilla, los

<sup>73</sup> EU Sanctions Map, <https://www.sanctionsmap.eu/#/main?search=%7B%22value%22:%22%22,%22searchType%22:%7B%7D%7D>, consultado el 19 de junio de 2021. Esta página web interactiva contiene toda la información relativa a los distintos regímenes de medidas restrictivas aplicadas por la UE en todo el mundo. A modo de ejemplo, si bajamos un poco, nos encontramos con una lista de países bastante extensa. Si, por ejemplo, clicamos en Afganistán, se despliega otra pestaña en la que se nos muestra un resumen del caso, las modalidades de medidas restrictivas adoptadas — prohibición de desplazamiento, inmovilización de activos y embargo de armas—, y un cuadro titulado “lista de personas, entidades y artículos”. En esta lista se contienen la totalidad de los nombres de las personas y entidades sujetas a las medidas restrictivas correspondientes.

<sup>74</sup> Base de datos de sanciones financieras de la Unión Europea, [https://ecas.ec.europa.eu/cas/login?loginRequestId=ECAS\\_LR-3880340-pcvt15Wksirnd0zpllQwjwXaEA4x2JKTzsG7a9NjwTzKrOEDH1nf9j3SvAAIxph0U6jYyuKMT1fTH4HMc29ZwK-yntOf97TTHqTLXUIQiFHKW-nhJxgomViUzIzt0zvEIzX5BQs7vXre65CkqUaSppezjO9zPCdezYid4WkMeX8KfwHeu8rzUzlmSfTwYp8iAsIJq](https://ecas.ec.europa.eu/cas/login?loginRequestId=ECAS_LR-3880340-pcvt15Wksirnd0zpllQwjwXaEA4x2JKTzsG7a9NjwTzKrOEDH1nf9j3SvAAIxph0U6jYyuKMT1fTH4HMc29ZwK-yntOf97TTHqTLXUIQiFHKW-nhJxgomViUzIzt0zvEIzX5BQs7vXre65CkqUaSppezjO9zPCdezYid4WkMeX8KfwHeu8rzUzlmSfTwYp8iAsIJq), consultado el 19 de junio de 2021.

operadores de la UE pueden averiguar a quiénes van dirigidas las medidas restrictivas que corresponde aplicar a cada caso<sup>75</sup>.

Además de la obligación general de los operadores de la UE de cumplir con las medidas restrictivas, el Reglamento prevé dos obligaciones complementarias, la obligación de suministro de información del artículo 9 y la obligación de no elusión establecida en el artículo 10. En virtud de la obligación de suministro de información, los operadores deberán otorgar toda la información a la autoridad competente del Estado miembro que facilite el cumplimiento del Reglamento. Dicha información también será entregada a la Comisión, que colaborará con las autoridades nacionales competentes para el seguimiento del caso. Esta información puede hacer referencia a detalles de cuentas inmovilizadas, como, por ejemplo, el titular y el valor de los fondos inmovilizados; o incluso a intentos de clientes u otras personas de eludir el Reglamento mediante transferencias entrantes.

Por otro lado, la obligación de elusión del artículo 10 resulta más obvia, puesto que impide a los operadores de la UE participar, consciente e intencionadamente, en cualquier actividad que eluda las sanciones financieras. Tales actividades pueden incluir, por ejemplo, operar como sociedad pantalla para una entidad incluida en la lista o realizar transacciones en la UE bajo la dirección de una persona incluida en la lista<sup>76</sup>.

Para terminar con el análisis del cuerpo dispositivo del régimen global de medidas restrictivas, hay que referirse al alcance jurídico de las obligaciones creadas por las sanciones de la UE —el artículo 19 del Reglamento—, que se aplican a la totalidad de los operadores jurídicos de la Unión, en relación con cualquier operación comercial que se lleve a cabo dentro del espacio comunitario.<sup>77</sup> Lo que la UE pretende conseguir con estas sanciones es provocar cambios en la situación de un tercer país en el que se están viviendo abusos y violaciones graves de derechos humanos, a través de la presión y constreñimiento de las personas que se incluyen

---

<sup>75</sup> *Op. cit.*, nota 70, pág. 4.

<sup>76</sup> Para el caso de que los operadores de la UE no cumplan las obligaciones del Reglamento, el artículo 16 de este mismo instrumento obliga a los Estados miembros a establecer las normas sobre las sanciones aplicables a las infracciones de las disposiciones y a adoptar todas las medidas necesarias para garantizar su aplicación. Las sanciones establecidas deberán ser efectivas, proporcionadas y disuasorias.

<sup>77</sup> Según el artículo 19 del Reglamento, “El presente Reglamento se aplicará: a) en el territorio de la Unión, incluido su espacio aéreo; b) a bordo de toda aeronave o buque que se encuentre bajo la jurisdicción de un Estado miembro; c) a toda persona física, ya se encuentre dentro o fuera del territorio de la Unión, que sea nacional de un Estado miembro; d) a toda persona jurídica, entidad u organismo, ya se encuentre dentro o fuera del territorio de la Unión, registrado o constituido con arreglo al Derecho de un Estado miembro; e) a toda persona jurídica, entidad u organismo en relación con cualquier negocio efectuado, en su totalidad o en parte, dentro de la Unión.

en la lista y que está vinculados a esos países<sup>78</sup>. En este sentido, hay que recordar que las sanciones no se aplican extraterritorialmente, es decir, no se crean obligaciones para operadores de países no pertenecientes a la UE, salvo que desarrollen sus actividades, al menos, parcialmente en la Unión.

Por lo demás, el nuevo régimen horizontal de medidas restrictivas está diseñado para usarse en ocasiones muy puntuales, ya que los abusos y violaciones graves que se recogen son fenómenos muy específicos y se dan en contextos de países autoritarios o en deriva autoritaria. Esto refleja las dudas que todavía tienen algunos Estados miembros a la hora de establecer un marco de sanciones general para toda la Unión. De hecho, los Estados miembros han rechazado acordar un sistema por mayoría cualificada para adoptar las sanciones en este nuevo marco, lo que habría permitido a se pudiese aprobar nuevas medidas por mayoría, teniendo en cuenta que ésta se corresponde con la gran parte de la población de la Unión. En lugar de ello, se seguirá requiriendo la unanimidad.

Otra cuestión a tener en cuenta es la relativa a la compatibilidad del régimen horizontal de medidas restrictivas con otras estrategias más amplias de la política exterior de la Unión. El nuevo mecanismo ha sido bienvenido en la medida en que facilita la imposición de sanciones a personas responsables de violaciones o abusos graves de derechos humanos, pero al mismo tiempo, puede dañar las estrategias y políticas diplomáticas que se están llevando en el país donde se practican las sanciones. La UE suele recalcar que el éxito de las medidas restrictivas depende de su compatibilidad con los demás mecanismos de exterior<sup>79</sup>, pero en la práctica, podrían suponer una desconexión cada vez mayor entre la política de derechos humanos y otras iniciativas comerciales o diplomáticas en terceros países.

Por último, parece claro que las sanciones selectivas que van dirigidas a grupos reducidos de personas no tienen un efecto puramente simbólico, es más, pueden actuar de manera disuasoria y suponer costos reales para las élites del régimen que está siendo cómplices de las violaciones de derechos humanos. Sin embargo, los líderes europeos tienden a exagerar la capacidad de las sanciones como medidas “duras”, cuando en realidad están condicionadas

---

<sup>78</sup> Véase VAN DER HAVE, N.: “The Proposed EU Human Rights Sanctions Regime. A First Appreciation”, en *Security and Human Rights*, Vol. 30, N.º 1-4, La Haya, 2019, págs. 56-71,

<sup>79</sup> Cfr., Consejo de la Unión Europea: *Régimen general de sanciones de la UE en materia de derechos humanos: declaración del Alto Representante, en nombre de la Unión Europea*, —comunicado de prensa—, 8 de diciembre de 2020, <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/12/08/eu-global-human-rights-sanctions-regime-declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union/>, consultado el 20 de junio de 2020.

y cuidadosamente diseñadas para no afectar negativamente a la *realpolitik*<sup>80</sup> con los regímenes contra los que se dirigen. Por ejemplo, si la Unión decidiese imponer sanciones a funcionarios de un país con el que mantiene una dependencia energética de hidrocarburos —como Arabia Saudí— y los Estados miembros continuasen con esa relación energética, las medidas restrictivas difícilmente contarían como una política sólida de protección de la democracia y de los derechos humanos.

---

<sup>80</sup> La *realpolitik* —en alemán, “política realista”— es la postura que adopta un país cuando protege sus intereses nacionales de forma pragmática, considerando factores tangibles como su economía, su capacidad militar o su influencia política, y la de sus adversarios. Sin embargo, el término se utiliza sobre todo como sinónimo de la llamada “política de poder”, que describe la actitud de un Estado que busca activamente aumentar su poder. El concepto de la *realpolitik* fue popularizado por la corriente de pensamiento del realismo político, que entiende la política como una lucha de poder, y se usa habitualmente para explicar las relaciones internacionales actuales. Cfr., BISCOP., S.: “The EU Global Strategy: Realpolitik with European Characteristics”, en *EGMONT*, N. ° 75, Brujas, 2016, págs. 1-6.

## IV

### ESTUDIO DE CASO: LA FEDERACIÓN RUSA

Si bien es cierto que el régimen general de medidas restrictivas contra violaciones de derechos humanos todavía es muy reciente —fue aprobado el 7 de diciembre de 2020—, la Unión Europea no ha tardado en ponerlo en práctica. El 2 de marzo de 2021, el Consejo decidió imponer medidas restrictivas a cuatro ciudadanos rusos responsables de cometer graves violaciones de los derechos humanos, en particular, detenciones y reclusiones arbitrarias, y de ejercer una represión generalizada y sistemática en Rusia de la libertad de reunión pacífica y de asociación y de la libertad de opinión y de expresión. Estas medidas restrictivas se han fundamentado en el Reglamento —UE— 2020/1998 y la Decisión —PESC— 2020/1999, de manera que no ha sido necesario aprobar un régimen específico para este caso. Lo único que ha tenido que aprobar el Consejo de Asuntos Exteriores, es un Reglamento de ejecución y una Decisión<sup>81</sup>, en el que se incluya la lista personas sobre las que se impondrán las medidas restrictivas.

De esta manera, se incluyen en la correspondiente lista de sanciones a las siguientes personas por su participación en la detención, procesamiento y condena arbitrarios de Alexéi Navalny y por la represión de las protestas pacíficas contra el trato ilegal de que es objeto: Alexander Bastrykin, presidente del Comité de Investigación de la Federación de Rusia, Igor Krasnov, fiscal general, Viktor Zolotov, jefe de la Guardia Nacional, y Alexander Kalashnikov, director del Servicio Penitenciario Federal<sup>82</sup>.

---

<sup>81</sup> Véase la Decisión —PESC— 2021/372 del Consejo de 2 de marzo de 2021 por la que se modifica la Decisión —PESC— 2020/1999 relativa a medidas restrictivas contra violaciones y abusos graves de los derechos humanos; y el Reglamento de ejecución —UE— 2021/371 del Consejo de 2 de marzo de 2021 por el que se aplica el Reglamento —UE— 2020/1998 relativo a medidas restrictivas contra violaciones y abusos graves de los derechos humanos, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32021R0371>, consultado el 21 de junio de 2021.

<sup>82</sup> Consejo de la Unión Europea: *Régimen de sanciones de alcance mundial en materia de derechos humanos: la UE sanciona a cuatro personas por graves violaciones de los derechos humanos en Rusia* —comunicado de prensa—, 2 de marzo de 2021, <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/03/02/global-human-rights-sanctions-regime-eu-sanctions-four-people-responsible-for-serious-human-rights-violations-in-russia/>, consultado el 21 de junio de 2021.



Como paso previo al análisis de las medidas restrictivas impuestas por la UE por el caso del opositor ruso Navalny y sus posibles implicaciones para las relaciones entre la Unión Europea y Rusia, es necesario contextualizar y explicar los sucesos y decisiones políticas que se han tomado hasta llegar hasta tal punto. Comenzaremos desde la anexión ilegal de Crimea a Rusia en el 2014, haciendo un repaso de los regímenes de sanciones que se han tomado por parte de la Unión Europea a modo de respuesta, contra lo que se considera un antes y un después en la deriva de Rusia hacia el autoritarismo.

Las relaciones entre la Unión Europea y Rusia se han visto marcadas, desde siempre, por una fuerte interdependencia entre ambos, no solo a nivel económico, sino por el importante papel que desempeñan en la política mundial. Ser vecinos implica que la cooperación y la coordinación entre la UE y Rusia resultaría inevitablemente en ventajas para ambos. De aquí surge la necesidad de un diálogo entre los dos, ya que tal como se ha destacado, existen varias condiciones previas para una asociación estratégica, como la compatibilidad económica, la historia común y la proximidad cultural y civilizacional<sup>83</sup>.

A pesar de que existe un Acuerdo de Asociación y Cooperación entre ambos que todavía sigue en vigor, se considera obsoleto e inadecuado debido a los cambios que tanto Rusia como la UE han experimentado desde su firma. En este sentido, dicho Acuerdo de Asociación y Cooperación, si bien establece la base jurídica de las relaciones UE-Rusia, se firmó en 1994 y no entró en vigor hasta 1997<sup>84</sup>. Aunque sería necesario un nuevo acuerdo de asociación en el contexto actual, lo cierto es que la falta de entendimiento entre ambas potencias y las numerosas contradicciones han llevado actualmente a una situación de estancamiento en su negociación. Por tanto, si tuviésemos que escoger una palabra para definir las relaciones entre Rusia y la UE hoy, esta sería “crisis”.

Las eventuales expectativas positivas de la Unión Europea de cara a Rusia decayeron, casi definitivamente, cuando en marzo de 2014, tropas rusas fueron desplegadas en Crimea, Ucrania. Poco tiempo después, los jefes de Gobierno y de Estado de la UE condenaron estos

---

<sup>83</sup> Cfr., FRASSINETO, C.A.: *EU-Russia Relations and Their Deterioration Over Time. From a Cooperation Regime to a Sanction Regime* —Trabajo de fin de grado—, en *Luiss*, Luiss Guido Carli University, 2019/2020, págs. 5-7.

<sup>84</sup> El primer Acuerdo de asociación y cooperación entre la Unión Europea y Rusia, que entró en vigor el 1º de diciembre de 1997, proporciona un marco global que abarca casi todos los aspectos de la cooperación entre las dos potencias e incluye temas como comercio, derechos humanos y democracia, ciencia y tecnología, educación y formación, cuestiones de aduanas, lucha contra la delincuencia, transporte, energía y telecomunicaciones, medio ambiente y cultura. Institucionaliza asimismo un diálogo político periódico entre la UE y Rusia mediante el establecimiento de una serie común de instituciones a nivel de jefes de Gobierno, ministros y parlamentarios

hechos y reclamaron al Kremlin la inmediata retirada de las tropas del territorio, señalando que, si el Gobierno ruso no los escuchaba, aplicarían medidas que afectarían gravemente a las relaciones económicas entre ambas potencias. Tras la celebración del referéndum de secesión en Crimea, su adhesión a la Federación Rusa tuvo lugar el 18 de marzo de 2014, siendo ratificada por el Tribunal Constitucional ruso y firmada por el presidente Putin a través de la llamada “Ley sobre Nuevos Territorios Federales”.

Este proceso de adhesión no fue reconocido por Ucrania, mientras que Estados Unidos y la UE lo declararon ilegal en todos los sentidos. Del mismo modo, las Naciones Unidas en su Resolución 68/262<sup>85</sup>, declararon inválida esta secesión, reafirmando la integridad territorial de Ucrania. Como consecuencia de lo anterior, la UE emprendió acciones en una doble dirección: por un lado, sometiendo a un embargo a Crimea y, por otro, imponiendo sanciones contra la Federación Rusa motivadas por la desestabilización desencadenada en Ucrania oriental, así como por la violación de la integridad territorial de Ucrania<sup>86</sup>.

La primera vez que la Unión Europea anunció que implementaría sanciones contra la Federación Rusa —a raíz del incidente de Crimea— fue el 3 de marzo de 2014. Esta decisión se tomó en el marco de la reunión extraordinaria del Consejo de Asuntos Exteriores sobre la situación de Ucrania, en la que se decidió establecer medidas de carácter diplomático. Esta primera ronda de sanciones, en ocasiones denominada “Nivel I”, incluyó la decisión de boicotear —suspender la participación de la UE— la Cumbre del G8 programada para el siguiente mes de junio en Sochi<sup>87</sup>. El 6 de marzo, esta decisión se complementó con la opción de detener las conversaciones bilaterales en materia de visados y sobre el acuerdo que debería haber reemplazado al Acuerdo de Asociación y Cooperación<sup>88</sup>.

En la misma Reunión extraordinaria de los jefes de Estado o de Gobierno de la UE sobre Ucrania, y a la luz del referéndum de Crimea celebrado el 16 de marzo—declarado ilegal y una violación de la Constitución de Ucrania por el Consejo de Asuntos Exteriores—, se acordó implementar la segunda ronda de medidas restrictivas —Nivel II—, las cuales fueron adoptadas formalmente el 17 de marzo de 2014. En esta ocasión, las medidas sancionadoras se

---

<sup>85</sup> Véase A/RES/68/262, <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/68/262>, consultado el 22 de junio de 2021.

<sup>86</sup> Cfr., FERRERO -TURRIÓN, R.: “Las sanciones de la UE hacia Rusia en el contexto del conflicto ucraniano”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, N.º 125, Madrid, 2020, págs. 193-194.

<sup>87</sup> Véase Consejo de Asuntos Exteriores, Sesión n.º 3305, Bruselas, 3 de marzo de 2014, <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/fac/2014/03/03/>, consultado el 22 de junio de 2021.

<sup>88</sup> Véase la Reunión extraordinaria de los jefes de Estado o de Gobierno de la UE sobre Ucrania, de 6 de marzo de 2014, en la que se emite la Declaración de los jefes de Estado o de Gobierno sobre Ucrania, <https://www.consilium.europa.eu/media/29269/141385.pdf>, consultado el 22 de junio de 2021.

dirigirían a individuos, en particular a 21 funcionarios rusos y ucranianos y entidades relacionados con ellos, imponiéndoles prohibiciones de viaje y congelación de activos<sup>89</sup>. Estas sanciones vienen justificadas por la implicación de estas personas en el socavamiento de la integridad territorial y la soberanía de Ucrania.

El tercer paquete de medidas restrictivas, el “Nivel III”, se adoptó oficialmente el 29 de julio de 2014 por el Consejo de Asuntos Exteriores, siguiendo la invitación del Consejo europeo a implementar más sanciones selectivas a causa del derribo del vuelo 17 de Malaysia Airlines, en el que fallecieron todos los pasajeros y la tripulación<sup>90</sup>. Estas sanciones difieren de las anteriores porque se dirigen a los intercambios con Rusia en lo que respecta a sectores económicos específicos. Más concretamente, se tratan de limitaciones al comercio y la inversión. Abarcan la prohibición de comprar o vender instrumentos financieros, un embargo de armas y material relacionado, restricciones muy rigurosas sobre equipos y tecnología vinculados al sector energético, y restricciones comerciales y de inversión hacia Crimea y Sebastopol<sup>91</sup>.

Pocos meses más tarde, el 12 de septiembre de 2014, fue aprobado un nuevo conjunto de sanciones dirigidas a Rusia en sectores económicos particulares, con el objetivo de profundizar las medidas implementadas a finales de julio de 2014. Esta decisión de la UE se adoptó como respuesta al creciente número de combatientes y armas que fluían desde Rusia a Ucrania, a pesar del acuerdo de alto el fuego —“Minsk I”—<sup>92</sup> del 5 de septiembre. En esta

---

<sup>89</sup> Véase la Decisión 2014/145/PESC del Consejo de 17 de marzo de 2014 relativa a medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, <https://www.boe.es/doue/2014/078/L00016-00021.pdf>, consultado el 22 de junio de 2021.

<sup>90</sup> El vuelo 17 de Malaysia Airlines —MH17/MAS17— del 17 de julio de 2014, se estrelló en la villa de Grábovo, en el raión ucraniano de Shajtarsk, en el óblast de Donetsk, a 40 kilómetros de la frontera con Rusia. Funcionarios de inteligencia estadounidenses dijeron que un misil tierra-aire había sido el causante del accidente, pero no se han confirmado los autores. Inicialmente, la aviación rusa informó que el avión fue abatido cuando volaba a 10 000 metros de altura. Desde Kiev, culparon a un misil lanzado por milicianos prorrusos, quienes a su vez acusaron al ejército ucraniano de haber utilizado un arma similar. El Gobierno de la autoproclamada República Popular de Donetsk aseguró no poseer las armas capaces para destruir el avión. El Gobierno ucraniano también responsabilizó al Gobierno ruso y viceversa. El presidente estadounidense, Barack Obama, aliado del Gobierno ucraniano, dijo que había “clara evidencia” de la responsabilidad de los rebeldes prorrusos.

<sup>91</sup> *Cfr.*, FRASSINETO, C.A., *op. cit.*, nota 83, pág. 38.

<sup>92</sup> “Minsk I” o el “Protocolo de Minsk”, es un acuerdo para poner fin a la guerra en el este de Ucrania, firmado por representantes de Ucrania, la Federación Rusa, la República Popular de Donetsk —DNR— y la República Popular de Lugansk —LNR— el 5 de septiembre de 2014. Fue firmado después de extensas conversaciones en Minsk, la capital de Bielorrusia, bajo los auspicios de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa —OSCE—. El acuerdo, que siguió a varios intentos previos para cesar los combates en la región de Donbass en el este de Ucrania, implementó un alto el fuego inmediato. Sin embargo, el acuerdo falló en su objetivo de cesar todos los combates en el este de Ucrania.

misma línea, Bruselas continuó con el endurecimiento de las sanciones, de tal manera, que, incluso actualmente, están en vigor y se siguen prorrogando.

A la hora de valorar las sanciones impuestas a Rusia desde el 2014, debemos tener en cuenta las dos perspectivas con las que han sido concebidas estas medidas restrictivas, así, analizar en qué medida cada una ha supuesto un éxito o un fracaso. Por lo tanto, si consideramos como prioritarias las medidas restrictivas que tienen como objetivo la rectificación de Moscú en relación con la anexión de Crimea y su actitud en las provincias orientales ucranianas, probablemente la conclusión no sea muy positiva. En cambio, si consideramos que la finalidad última de las medidas restrictivas era mostrar la inflexibilidad de la UE —y el resto de los actores internacionales implicados— en relación con la vulneración del derecho internacional, entonces sí que se podría llegar a decir que las sanciones han cumplido su cometido, al mostrar que incluso ante incumplidores poderosos el sistema es inflexible<sup>93</sup>.

Siete años después de la anexión de Crimea y de constantes sanciones económicas y diplomáticas contra Rusia, la situación lejos de mejorar sigue empeorando. Las relaciones entre la Unión Europea y Rusia se han vuelto a entorpecer por un incidente que ha tenido mucha repercusión mediática en todo el mundo, y que ha vuelto a poner sobre la mesa la falta de compromiso de Rusia con los derechos humanos y las libertades fundamentales. El suceso al que nos estamos refiriendo es el envenenamiento y posterior encarcelamiento del opositor ruso Alekséi Navalny.

Como es sabido, el 20 de agosto de 2020, mientras Navalny se encontraba en un vuelo de Tomsk a Moscú, enfermó violentamente y fue llevado de urgencia al hospital de Omsk, donde se le aplicó un coma inducido. Dos días después, fue trasladado al hospital Charité en Alemania. La sospecha inicial giraba en torno a que un objeto personal de Navalny había sido envenenado durante el vuelo, sospecha que se convirtió en verdad cuando la investigación alemana reveló que el veneno había sido aplicado en su ropa interior. A principios de septiembre de 2020, el gobierno de Alemania confirmó mediante pruebas de laboratorio que el envenenamiento de Navalny se había realizado inequívocamente con el agente nervioso Novichok<sup>94</sup>, un compuesto históricamente elaborado y empleado por el gobierno ruso y

---

<sup>93</sup> Véase FERRERO -TURRIÓN, R., *op. cit.*, nota 86, pág. 198.

<sup>94</sup> Véase Gobierno Federal de Alemania: *Declaración del Gobierno Federal de Alemania sobre el caso Navalny* —comunicado de prensa—, 2 de septiembre de 2020, <https://archiv.bundesregierung.de/archiv->

empleado en operaciones similares. Multitud de Gobiernos europeos como el alemán, no tardaron en pedir explicaciones, al Kremlin, mientras que el Gobierno ruso niega rotundamente cualquier tipo de participación en el envenenamiento.

A pesar de todo ello, Navalny volvió a Rusia en avión desde Alemania y fue detenido en el Aeropuerto Internacional de Moscú-Sheremétievo. A consecuencia de su detención y a raíz de la publicación del documental "El palacio de Putin: historia del mayor soborno por parte del equipo de Navalny" el 19 de enero de 2021, se dieron protestas generalizadas en toda Rusia. Finalmente, el 2 de febrero fue condenado a dos años y ocho meses de prisión por, según las autoridades rusas, violar los términos de una libertad condicional emitida en una sentencia por supuesto fraude en 2014.

Las primeras medidas restrictivas impuestas por la UE se adoptaron como consecuencia del envenenamiento de Navalny el 15 de octubre de 2020. Nos encontramos ante un régimen de medidas restrictivas contra la proliferación y el uso de armas químicas, por el que se sanciona a seis personas y una entidad implicadas en el intento de asesinato de Alexéi Navalny, que fue envenenado con un agente neurotóxico del grupo "Novichok". Las medidas restrictivas establecidas contra estos sujetos consisten en la inmovilización de bienes y la prohibición de viajar a la UE. Además, las personas y entidades de la UE tienen prohibido poner fondos a disposición de aquellas que figuren en la lista<sup>95</sup>.

Las medidas restrictivas por el envenenamiento de Navalny surgen de la aprobación de una prórroga de un año del régimen de medidas restrictivas de la UE aplicable a las armas químicas restrictivas de la UE aplicable a las armas químicas. El régimen de sanciones fue introducido en 2018, a raíz de las Conclusiones del Consejo Europeo de 28 de junio de 2018 y el objetivo era combatir la proliferación y el uso de armas químicas, que suponen una amenaza

---

[de/meta/startseite/statement-by-the-federal-government-on-the-navalny-case-1781882](https://www.government.de/meta/startseite/statement-by-the-federal-government-on-the-navalny-case-1781882), consultado el 24 de junio de 2021.

<sup>95</sup> Reglamento de Ejecución —UE— 2020/1480 del Consejo de 14 de octubre de 2020 por el que se aplica el Reglamento —UE— 2018/1542 relativo a la adopción de medidas restrictivas contra la proliferación y el uso de las armas químicas; Reglamento de Ejecución —UE— 2020/1481 del Consejo de 14 de octubre de 2020 por el que se aplica el artículo 21, apartado 2, del Reglamento —UE— 2016/44 relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Libia; Decisión —PESC— 2020/1482 del Consejo de 14 de octubre de 2020 por la que se modifica la Decisión —PESC— 2018/1544 relativa a la adopción de medidas restrictivas contra la proliferación y el uso de armas químicas; y Decisión de Ejecución —PESC— 2020/1483 del Consejo de 14 de octubre de 2020 por la que se aplica la Decisión —PESC— 2015/1333 relativa a la adopción de medidas restrictivas en vista de la situación existente en Libia, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2020:341:FULL&from=EN>, consultado el 23 de junio de 2021.

grave para la seguridad internacional. A raíz del examen periódico anual, se ha decidido prorrogar un año más las medidas restrictivas<sup>96</sup>.

Actualmente, se aplican medidas restrictivas a nueve cargos públicos rusos de distinto nivel y a una organización, el Instituto Estatal de Investigación Científica en Química Orgánica y Tecnología, que es un instituto de investigación estatal con responsabilidad en materia de destrucción de los arsenales de armas químicas heredados de la Unión Soviética. El objetivo de estas medidas restrictivas es apoyar el cumplimiento de la prohibición mundial de las armas químicas prevista por la Convención sobre las Armas Químicas, en un momento en el que están aumentando los ataques químicos en varias partes del mundo<sup>97</sup>.

Por otro lado, las reacciones internacionales condenando el encarcelamiento ilegal de Navalny no tardaron en llegar, y todas coincidían en pedir la liberación inmediata del opositor ruso. Una de las respuestas más tempranas fue la de la Unión Europea, que anunció que Josep Borrell, Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores, visitaría Moscú con el objetivo de condenar el arresto de Navalny y pedir explicaciones al Kremlin, considerando los hechos como "completamente inaceptables"<sup>98</sup>. Esta visita fue interpretada por muchos socios comunitarios como una “humillación”, ya que, al culminar la rueda de prensa, Sergei Lavrov —ministro de asuntos exteriores de Rusia—, acusó a los líderes europeos de mentir sobre el envenenamiento, calificando a la UE de “aliado poco fiable”. Además, durante la visita de Borrell, Rusia expulsó a diplomáticos de Suecia, Alemania y Polonia, presuntamente por haber asistido a manifestaciones en apoyo de Navalny<sup>99</sup>. A modo de respuesta, estos mismos países expulsaron a los diplomáticos rusos que se encontraban su territorio.

La reunión de Borrell con el ministro de asuntos exteriores ruso alcanzó niveles de tensión muy altos, debido a la petición de liberación inmediata de Navalny por parte del Alto

---

<sup>96</sup> Cfr., Consejo de la Unión Europea: *Se prorroga por un año el régimen de sanciones de la UE aplicable a las armas químicas* —comunicado de prensa—, 12 de octubre de 2020, <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/10/12/eu-sanctions-regime-for-chemical-weapons-renewed-for-one-year/>, consultado el 23 de junio de 2021.

<sup>97</sup> Véase la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, Producción, Almacenaje y Uso de Armas Químicas y sobre su destrucción, firmado el 13 de enero 1993 y en vigor desde el 29 de abril de 1997, [https://www.opcw.org/sites/default/files/documents/CWC/CWC\\_es.pdf](https://www.opcw.org/sites/default/files/documents/CWC/CWC_es.pdf), consultado el 24 de junio de 2021.

<sup>98</sup> Véase ALARCÓN, N.: “Borrell va a Moscú: división en la UE sobre una visita en un momento delicado”, en *El Confidencial*, 5 de febrero de 2021, [https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2021-02-05/borrell-en-moscu-division-y-desacuerdo-sobre-una-visita-en-un-momento-delicado\\_2936752/](https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2021-02-05/borrell-en-moscu-division-y-desacuerdo-sobre-una-visita-en-un-momento-delicado_2936752/), consultado el 24 de junio de 2021.

<sup>99</sup> Véase “Alemania, Polonia, Suecia expulsan a diplomáticos rusos en respuesta a expulsiones de Moscú”, en *DW*, 8 de febrero de 2021, <https://www.dw.com/es/alemania-polonia-suecia-expulsan-a-diplom%C3%A1ticos-rusos-en-respuesta-a-expulsiones-de-mosc%C3%BA/a-56501224>, consultado el 24 de junio de 2021.

Representante y a las negativas a este respecto de Sergei Lavrov. Con esto, se confirma el distanciamiento y la escalada en la falta de entendimiento entre la Unión Europea y Rusia. En la misma reunión, Borrell dejaba la puerta abierta a que, si la situación del opositor ruso no mejoraba, se adoptarían sanciones contra Rusia, cuestión que abordarían los ministros de Exteriores de los Veintisiete en su reunión del 22 de febrero y los jefes de Estado y de Gobierno en la cumbre de marzo.

Volviendo a las reacciones ante el encarcelamiento ilegal de Navalny, destacan, entre muchas otras, la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la del Parlamento Europeo. Este último, emitió el 19 de enero de 2021 una “Propuesta de resolución tras una declaración del vicepresidente de la Comisión / Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad”, en la que pide la liberación inmediata de Alexéi Navalny y de todas las personas detenidas en relación con el regreso de este a Rusia; condena la detención de Alexéi Navalny y la represión por motivos políticos ejercida contra él por las autoridades rusas, inclusive a través del sistema judicial; y solicita a las autoridades rusas que pongan fin a los actos de acoso, intimidación, violencia y represión dirigidos contra sus opositores políticos<sup>100</sup>.

El apartado octavo de la Propuesta del Parlamento Europeo confirma lo que venimos planteando, que no es otra cosa que el endurecimiento progresivo de las sanciones de la UE contra Rusia, en concreto, el Parlamento Europeo “pide al Consejo Europeo y al Consejo de Asuntos Exteriores que adopten una posición activa sobre este asunto en sus próximas reuniones y que refuercen significativamente las medidas restrictivas de la UE frente a Rusia, en particular mediante la imposición de sanciones a las personas y entidades jurídicas implicadas en la decisión de detener y encarcelar a Alexéi Navalny”<sup>101</sup>.

En una línea similar al Parlamento Europeo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos pidió el 17 de febrero la liberación inmediata de Navalny, bajo el argumento de que existía un riesgo por su vida, e instaba a la adopción de medidas para proteger su vida mientras esté detenido. Como cabría esperar, las autoridades rusas rechazaron esta solicitud del Tribunal,

---

<sup>100</sup> Véase Parlamento Europeo: “Propuesta de resolución tras una declaración del vicepresidente de la Comisión / alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad presentada de conformidad con el artículo 132, apartado 2, del Reglamento interno”, 19 de enero de 2021, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2021-0094\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2021-0094_ES.html), consultado el 24 de junio de 2021

<sup>101</sup> *Op. cit.*, nota 101.

calificándola de “intromisión”, afirmando además que el acusado está correctamente vigilado y que su vida no corre ningún peligro<sup>102</sup>.

De acuerdo con la petición del Parlamento Europeo de adoptar medidas restrictivas contra las personas responsables de la detención y encarcelamiento de Navalny, los Ministros de Asuntos Exteriores de la UE dieron luz verde a nuevas sanciones contra altos cargos rusos. Durante la sesión 22 de febrero de 2021 del Consejo de Asuntos Exteriores, los ministros llegaron a la conclusión de que Rusia se estaba alejando de Europa y que estaba derivando en hacia un Estado autoritario. Ante esta deriva autoritaria, la Unión Europea no puede ser un mero observador, debe hacer frente a las infracciones del derecho internacional y los derechos humanos que se han cometido durante el caso Navalny. En respuesta a los últimos acontecimientos, durante la sesión se llegó a un acuerdo político para imponer medidas restrictivas contra los responsables de su detención, encarcelamiento y persecución, siendo la primera vez que se utiliza el nuevo régimen global de medidas restrictivas en materia de derechos humanos<sup>103</sup>.

Tal y como adelantábamos al comienzo de este epígrafe, el 2 de marzo de 2021 se aprobó la Decisión —PESC— 2021/372 y el Reglamento de ejecución —UE— 2021/371, que modifica la Decisión —PESC— 2020/1999 del Consejo de 7 de diciembre de 2020 y ejecuta el Reglamento —UE— 2020/1998 del Consejo de 7 de diciembre de 2020 respectivamente. Es importante explicar, que tanto la Decisión de modificación y el Reglamento de ejecución se aprueban únicamente con el objetivo de determinar a qué personas o entidades se dirigirá el régimen global de medidas restrictivas en el caso Navalny —en este caso son solo personas físicas—, porque, si recordamos, el Anexo I del régimen horizontal únicamente señala de manera genérica dos tipos de sujetos sobre los que se aplicarán las sanciones: personas físicas; o personas jurídicas, entidades y organismos.

De acuerdo con el régimen global de sanciones, la Unión Europea aplicó medidas restrictivas contra cuatro funcionarios rusos en relación con el caso del envenenamiento y encarcelamiento del líder opositor Alexei Navalny. En esta “lista negra” fueron incluidos el fiscal general, Igor Krasnov; el titular del Comité de Investigación, Alexander Batrikin; el

---

<sup>102</sup> Véase “El Tribunal de Estrasburgo insta a Rusia a liberar a Navalny, petición que para Moscú contradice sus leyes”, en RTVE, 17 de junio de 2021, <https://www.rtve.es/noticias/20210217/tedh-insta-rusia-liberar-navalny/2076455.shtml>, consultado el 24 de junio de 2021.

<sup>103</sup> Véase Consejo de Asuntos Exteriores, Sesión N.º 3785, 22 de febrero de 2021, <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/fac/2021/02/22/>, consultado el 25 de junio de 2021.



director del Servicio Federal Penitenciario, Alexander Kalashnikov —que inició el proceso que ha devuelto a Navalny a la cárcel—; y el jefe de la Guardia Nacional —*Rosgvardia*—, Victor Zolotov. En cuanto al tipo de sanciones impuestas a estas personas, son las contempladas en el Reglamento 2020/1998 y en la Decisión 2020/1999, que ya hemos analizado con anterioridad. Las medidas restrictivas incluirían la prohibición de viaje a la Unión Europea y la congelación de activos y fondos económicos de las personas de la lista.

Que las sanciones europeas se dirijan únicamente a 4 funcionarios rusos, está muy lejos de las peticiones de los partidarios de Navalny, que elaboraron una lista de 35 personas, incluyendo entre ellas, a miembros de la élite empresarial rusa. Como destacó Leonid Volkov, abogado de Navalny, las medidas restrictivas contra los oligarcas podrían ser una manera efectiva de debilitar a Putin. De todos modos, la Unión Europea no encontró las pruebas suficientes para imponer sanciones a estos oligarcas y empresarios de élite, y redujo la lista a los 4 responsables más directos del encarcelamiento por “motivos políticos” del opositor ruso. Además, no se puede obviar que, aunque la pretensión del abogado de Navalny pueda estar fundamentada, se ubica más en el terreno de la política y de hacer oposición contra el Gobierno de Putin, ya que para la oposición que “lidera” Navalny estas sanciones y la repercusión mundial del caso pueden servir para ganar más rédito electoral a nivel electoral<sup>104</sup>.

Ante este tipo de situaciones, en nuestra opinión, la Unión Europea debería ser prudente y no dejarse llevar por motivaciones políticas a la hora de imponer medidas restrictivas, sino que debe concentrarse en el compromiso con la defensa de los derechos humanos que suscriben los tratados que recogen estos derechos. Las sanciones en esta materia y bajo cualquier régimen en el que se amparen, tienen que establecerse cuando existan pruebas sólidas de que esa persona o personas han sido responsables, directa o indirectamente, de un abuso o violación grave de derechos humanos. Si bien es constatable que las prácticas de doble rasero son habituales, precisamente lo que se busca con el régimen horizontal de sanciones de la UE es la uniformidad de criterio a la hora de actuar contra violaciones de derechos humano, sin importar donde se cometan.

Por su parte, Rusia destaca por tener una concepción de la soberanía estatal muy rígida, de forma que cualquier solicitud o llamada de atención internacional suele ser interpretada

---

<sup>104</sup> Véase “La Unión Europea acordó imponer nuevas sanciones contra Rusia por la persecución contra el opositor Alexei Navalny”, en *Infobae*, 22 de febrero de 2021, <https://www.infobae.com/america/mundo/2021/02/22/la-union-europea-acordo-imponer-nuevas-sanciones-contra-rusia-por-la-persecucion-contra-el-opositor-alexei-navalny/>, consultado el 26 de junio de 2021.

como una “intromisión” o una injerencia en los asuntos internos, con el objetivo de desestabilizar al gobierno y allanar el terreno a la oposición. Por ello, la Federación Rusa no se ha quedado de brazos cruzados ante las medidas restrictivas de la Unión Europea, y ha decidido imponer sus propias “contrasanciones” contra ocho altos funcionarios europeos. En la “lista negra” del Gobierno ruso figuran, entre otras, el presidente del Parlamento Europeo, el italiano David Sassoli, y la vicepresidenta de la Comisión Europea para Valores y Transparencia, la checa Vera Jourová. Con estas nuevas sanciones, las personas incluidas dentro de la lista no podrán entrar en territorio ruso, según informó el Ministerio de Asuntos Exteriores del país<sup>105</sup>.

Una lección muy importante que podemos sacar de todo esto es que Rusia no va a ceder en sus posiciones, ni en Ucrania ni en el caso de Navalny. Por otro lado, el frente común adoptado por la UE y Estados Unidos —que también ha adoptado sanciones contra Rusia—, en relación con estas cuestiones, así como su mantenimiento, provoca un incremento de los antagonismos con Rusia y dificulta las conversaciones y acuerdos a los que se pudiera llegar en otros asuntos tales como la lucha contra el terrorismo o la intervención en Siria. Esta situación de inmovilismo está consiguiendo que una herramienta de derecho internacional como son las sanciones o medidas restrictivas se conviertan en una herramienta esencial de la política exterior entre Rusia y los sancionadores, un papel para el que no fueron creadas y que perjudica a toda la Comunidad Internacional<sup>106</sup>.

---

<sup>105</sup> Véase “Aumenta la tensión entre la UE y Rusia, que sancionó a 8 altos cargos europeos”, en *France24*, 1 de mayo de 2021, <https://www.france24.com/es/europa/20210501-aumenta-tension-union-europea-rusia-sanciones-altos-cargos>, consultado el 26 de junio de 2021.

<sup>106</sup> *Cfr.*, FERRERO -TURRIÓN, R., *op. cit.*, nota 86, pág. 203.

## V

### CONCLUSIONES

I. Como ya se ha apuntado al comienzo de este estudio, el reconocimiento y protección de los derechos humanos no se plantea solo en el seno de la Unión ni en sus relaciones *ad intra*, sino que ha encontrado gran parte de sus expresiones en la acción exterior del proyecto de integración europeo. Después de cincuenta años de integración y evolución, la Unión Europea sigue cimentada sobre los principios de libertad, democracia, respeto por los Derechos Humanos y la plena vigencia del Estado de derecho. Así, estos fundamentos se han convertido en una dimensión esencial de sus relaciones exteriores. Pero no sólo los derechos humanos se configuran como un fundamento y como un ámbito de la acción exterior de la Unión Europea, sino que, con un sentido más profundo, cabría decir que el respeto, la promoción y la defensa de los derechos humanos se constituyen en un componente imprescindible de la acción exterior del proyecto europeo<sup>107</sup>.

Tal y como se ha reflejado en el Tratado de Lisboa, la Unión Europea promueve ad extra el respeto de la democracia, del Estado de Derecho y de los derechos humanos como elementos fundamentales de sus relaciones exteriores bilaterales y multilaterales. Esto se garantiza mediante distintos instrumentos de política exterior, como los diálogos de derechos humanos, la cláusula democrática o la participación en organizaciones o foros internacionales, constituyendo el marco de actuación para consolidar la democracia y los derechos humanos en el mundo.

II. Al concentrarnos en las medidas restrictivas adoptadas autónomamente por la Unión Europea, hemos querido poner de manifiesto la importancia y relevancia que está adquiriendo este mecanismo con respecto a los demás instrumentos de la política exterior de la Unión. A pesar de que su legitimidad ha sido muy cuestionada durante los últimos años con distintos argumentos, la verdad es que la Unión goza de una cobertura jurídica y legitimadora bastante consistente, gracias a los Tratados constitutivos y a la Carta de Derechos Fundamentales. Si

---

<sup>107</sup> Cfr., DÍAZ BARRADO, C, *op. cit.*, nota 4 págs. 57-58.

bien es cierto que las vías unilaterales, como las sanciones, pueden suponer un menoscabo de la multilateralidad de las relaciones internacionales y de la gobernanza global, la Unión, como garante —dentro de sus limitaciones— de los derechos humanos, entiende que las violaciones y abusos de derechos humanos deben tener consecuencias para las personas responsables, y no tanto para el país en sí, y mucho menos para la población que poco o nada tiene que ver con estos actos condenables.

**III.** El nuevo régimen global de medidas restrictivas supone un avance considerable, al otorgar a la Unión Europea una flexibilidad y agilidad nunca vista a la hora de reaccionar contra violaciones y abusos graves de derechos humanos. De esta manera, ya no es necesario pasar por el largo y costoso proceso de negociación de una nueva directiva y reglamento que hasta ahora se necesitaba para aplicar las sanciones en cada caso. Las implicaciones a corto- medio plazo de este nuevo régimen son plurales. Una primera reflexión de futuro que podemos hacer de esta regulación marco es que permitirá a la Unión aumentar todavía más la frecuencia con la que aplica sanciones a terceros países. Se puede argumentar que esto sucederá porque los abusos y violaciones graves de derechos humanos siguen multiplicándose exponencialmente en todo el mundo, lo cual es cierto en parte, pero realmente pasará porque la Unión cada vez se relaciona más conflictivamente con países que no comparten los sus valores y principios “universales”.

**IV.** Si bien es cierto que lo más probable es que aumente la frecuencia sancionadora, el nuevo régimen de medidas restrictivas no está concebido para usarse “masivamente”, ya que hay ciertas cuestiones que limitan notablemente su aplicabilidad global y uniforme. No existe en la UE un organismo independiente que proponga las sanciones, y las organizaciones de la sociedad civil no tienen la capacidad de sugerir medidas restrictivas, como sí sucede con la Ley Magnitsky estadounidense. Por otro lado, y a pesar de que existe la intención, no existen criterios objetivos de uniformidad al momento de decidir a quién se aplican las sanciones, lo significa que los violadores o abusadores de los derechos humanos que pertenecen a “regímenes amigos” pueden escapar de la atención de la UE. Por último, el rechazo a la mayoría cualificada de los Estados miembros para aprobar las medidas restrictivas deja entrever la importancia que tienen ciertas relaciones estratégicas entre algunos Estados miembros y terceros Estados susceptibles de ser sancionados.

**V.** Otra cuestión a tratar ha sido la relación entre el régimen general de medidas restrictivas en materia de derechos humanos y los demás regímenes sancionatorios ya

existentes. Sabemos que la UE aplica al mismo tiempo numerosos regímenes de sanciones y tipos de condicionalidad por todo el mundo, pero no conocemos cuál es el orden jerárquico entre ellos, ya que, en ocasiones, tienden a superponerse. Los derechos humanos son una prioridad para la Unión y con el nuevo régimen todavía más, pero no son la única, también deben convivir con otras prioridades que forman parte del marco estratégico de la UE. Esas prioridades pueden ser la lucha contra el terrorismo, los ciberataques o la prohibición de uso de armas químicas, otras áreas en las que la UE tiene regímenes de sanciones temáticos y específicos.

Cuando la UE aplica sanciones, a menudo lo hace con el objetivo de influir en otras áreas que no son las específicas del régimen de medidas restrictivas que está adoptando, en una especie de efecto *spill over*. Un ejemplo de ello son las sanciones adoptadas por el envenenamiento de Navalny en el marco de la lucha contra la proliferación y el uso de armas químicas, que indirectamente buscaban proteger los derechos fundamentales del opositor Navalny sancionando a los responsables de su envenenamiento. Esto se produjo en un momento en el que el régimen horizontal de medidas restrictivas de derechos humanos todavía no existía, por lo que no constituye una respuesta amplia a la política interna rusa en este sentido.

En definitiva, la nueva regulación marco de medidas restrictivas contra abusos y violaciones graves de derechos humanos resulta un instrumento útil para ejercer cierta presión a los Estados miembros que generalmente no apoyan las acciones de derechos humanos en terceros países, aunque de ahora en adelante, la Unión Europea deberá elaborar una guía clara sobre su aplicación y como esta nueva configuración se relaciona con los demás regímenes de medidas restrictivas existentes. Para que las medidas restrictivas ejerzan una presión mayor y supongan cambios reales en el cumplimiento de los derechos humanos en terceros países, debe existir un vínculo mayor entre el conjunto de mecanismos de política exterior de la UE, así como su incorporación a un compromiso más estratégico de la UE de apoyar la democracia y los derechos humanos, mediante la movilización conjunta de dichos mecanismos.

**VI.** Actualmente vivimos en una etapa de transición de las medidas restrictivas geográficas a las temáticas, como las de armas químicas o de derechos humanos, lo que indica que la UE ya no concibe los abusos, violaciones de derechos humanos, o incumplimientos de Tratados como un problema localizado en un país determinado, sino que entiende que este tipo

de vulneraciones de normas de Derecho Internacional van más allá de las fronteras, y la mejor forma de colaborar con una solución es adoptar medidas de carácter temático y transversal.

**VII.** El caso del encarcelamiento de Navalny es el ejemplo perfecto de la puesta en práctica del nuevo régimen horizontal de medidas restrictivas por parte de la Unión Europea. De una manera muy ágil y con determinación, se señalan a los principales responsables de los abusos graves de derechos humanos mediante la aprobación de una lista y de manera casi automática, se les imponen las medidas restrictivas contempladas previamente por la Decisión y el Reglamento. Lo que sí es cierto es que la Unión Europea está acostumbrada a este tipo de relaciones con Moscú, las sanciones entre la Unión y Rusia desde la anexión ilegal de Crimea se han sucedido año tras año y el porvenir no es muy esperanzador. Las expectativas reales de que Navalny sea puesto en libertad a través de la presión de las sanciones económicas europeas y estadounidenses son, como poco, bajas. No hay que olvidar la capacidad de resiliencia de Rusia, que ya desde tiempos pasados ha aprendido a adoptarse y a desarrollar propia concepción de hacer las cosas, y todo ello a pesar de que la Comunidad Internacional construya muros alrededor de él.

**VIII.** Podría considerarse que las medidas restrictivas adoptadas por la Unión Europea “salen gratis” al conjunto de los Estados miembros de la Unión, es decir, existe el planteamiento de que, si la UE acuerda aplicar sanciones económicas o de cualquier tipo a un tercer país, es porque considera que las repercusiones negativas en su propia economía y comercio no serán muy graves. Este planteamiento es a todas luces erróneo. En el caso de las medidas restrictivas adoptadas por la desestabilización de la situación en Ucrania a Rusia, los países que más sufren este régimen de restricciones son los Países Bálticos, Finlandia y los países del este de Europa, que han tenido pérdidas del PIB superiores a la media europea del 0,3%, en el medio plazo, y por encima del 0,8%, en el largo; aunque cabe subrayar que Alemania es el principal exportador a Rusia y, por lo tanto, el principal afectado. En concreto, Alemania vendió 36.000 millones de euros en bienes a Rusia en 2013, casi un tercio del total de las exportaciones de la UE; en los primeros cuatro meses del año 2014, sus exportaciones a Rusia cayeron un 14%, por lo que algunos grupos empresariales advirtieron de la pérdida de varios miles de puestos de trabajo<sup>108</sup>.

La principal conclusión que podemos sacar de esto último es que la Unión Europea está dispuesto a perder competitividad y crecimiento económico con tal de que se cumplan los

---

<sup>108</sup> Véase FERRERO -TURRIÓN, R., *op. cit.*, nota 86, pág. 199.

derechos humanos y libertades fundamentales en el mayor número de países. El compromiso europeo con los derechos humanos no es perfecto, adolece de muchos defectos, pero al fin y al cabo es real y se está expandiendo. Las medidas restrictivas contra abusos y violaciones de derechos humanos ayudan a reforzar ese compromiso y evidencian el cambio de una Unión Europea centrada únicamente en la economía y en el libre mercado, a una Unión Europea que vela por los derechos fundamentales de todos los ciudadanos, sin importar en que parte del mundo se encuentren.

## VI

### BIBLIOGRAFÍA

#### 6.1 Obras generales y capítulos de libros

CASADO RAIGÓN, R.: *Derecho Internacional Público*, Técno, cuarta edición, Madrid, 2020.

JANER TORRENS, J. D.: *La promoción de los derechos humanos y de los principios democráticos en las relaciones exteriores de la Unión Europea: mecanismos jurídicos*, Atelier, primera edición, Barcelona, 2005.

JIMÉNEZ GARCÍA, F., parte 5: *Medidas restrictivas en la Unión Europea, entre las “sanciones” y el unilateralismo europeo*, MARTÍNEZ CAPDEVILA, C., MARTÍNEZ PÉREZ, E.J. —dirs. —, Tirant lo Blanch, primera edición, Valencia, 2017.

#### 6.2 Artículos de revista

RUHL, K.J.: “La política de los Derechos Humanos en la Unión Europea”, en *Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad*, Vol. 13, N.º 40, Guadalajara, 2007.

VERGARA DÍAZ, A. R.: “Derechos Fundamentales y Acción Exterior de la UE”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, N.º 9, Madrid, 2005.

DÍAZ BARRADO, C.: “Los derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea: nuevas bases para la fragmentación de los derechos humanos”, en *Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria*, N.º 4, Madrid, 2014.



LLOPÍS NADAL, P.: “La necesidad procesal de la adhesión de la Unión Europea al CEDH: Un asunto que continúa pendiente tras el Dictamen 2/13 del TJUE”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, N.º 29, Valencia, 2015.

GÓMEZ CONSARNAUR, A.: “El uso de la cláusula democrática y de derechos humanos en las relaciones exteriores de la Unión Europea”, en *Observatorio de Política Exterior Europea*, N.º 39, Barcelona, 2003.

FERRER LLORET, J, “La aplicación de medidas de embargo de armas adoptadas por la UE”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año N.º 3, N.º 6, Alicante, 1999.

MONIKA ZAGEL, G., “Article 215 TFEU on Restrictive Measures”, en *Smith & Herzog on the Law of the European Union*, Volumen 4, Salzburgo, 2015.

CALVET MARTÍNEZ, E.: “La “Ley Magnitsky” de la UE: un nuevo régimen de sanciones de derechos humanos”, en *Instituto de Derecho Público*, 2021, <http://idpbarcelona.net/la-ley-magnitsky-la-ue-nuevo-regimen-sanciones-derechos-humanos/>.

YOUNGS, R.: “The New EU Global Human Rights Sanctions Regime: Breakthrough or Distraction?”, en *Carnegie Europe*, 14 de diciembre de 2021, <https://carnegieeurope.eu/2020/12/14/new-eu-global-human-rights-sanctions-regime-breakthrough-or-distraction-pub-83415>.

VAN DER HAVE, N.: “The Proposed EU Human Rights Sanctions Regime. A First Appreciation”, en *Security and Human Rights*, Vol. 30, N.º 1-4, La Haya, 2019.

BISCOP., S.: “The EU Global Strategy: Realpolitik with European Characteristics”, en *Egmont*, N.º 75, Brujas, 2016.

FRASSINETO, C.A.: *EU-Russia Relations and Their Deterioration Over Time. From a Cooperation Regime to a Sanction Regime* —Trabajo de fin de grado—, en Luiss Guido Carli University, 2019/2020.

## ***ACTOS JURÍDICOS Y DOCUMENTOS INTERNACIONALES***

### ***6.3 Informes de Relatores Especiales***

Informe del Relator Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, Idriss Jazairy, A/HRC/30/45, 2015, <https://undocs.org/es/A/HRC/30/45>.

### ***6.4 Tratados Internacionales***

Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, Producción, Almacenaje y Uso de Armas Químicas y sobre su destrucción, [https://www.opcw.org/sites/default/files/documents/CWC/CWC\\_es.pdf](https://www.opcw.org/sites/default/files/documents/CWC/CWC_es.pdf).

### ***6.5 Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas***

A/RES/68/262, <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/68/262>.

## ***ACTOS JURÍDICOS Y DOCUMENTOS DE LA UNIÓN EUROPEA***

### ***6.6 Tratados de la Unión Europea***

Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea, 30 de marzo de 2021, <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>.

Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, 30 de marzo de 2021, <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>.

### ***6.7 Acuerdos de asociación***

Acuerdo Euromediterráneo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Estado de Israel, por otra, 21 de junio del 2000, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:411c0668-144d-44a1-a5e3-dd2342f7a5b5.0013.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:411c0668-144d-44a1-a5e3-dd2342f7a5b5.0013.02/DOC_1&format=PDF).

### ***6.8 Decisiones***

Decisión 2014/145/PESC del Consejo de 17 de marzo de 2014 relativa a medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, <https://www.boe.es/doue/2014/078/L00016-00021.pdf>.

Decisión —PESC— 2016/1693 del Consejo de 20 de septiembre de 2016 por la que se adoptan medidas restrictivas contra el EIIL —Daesh— y Al-Qaida y personas, grupos,

empresas y entidades asociadas con los mismos, y por la que se deroga la Posición Común 2002/402/PESC, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D1693&from=sk>.

Decisión —PESC— 2020/1999 del Consejo de 7 de diciembre de 2020 relativa a medidas restrictivas contra violaciones y abusos graves de los derechos humanos, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D1999&from=ES>.

Decisión —PESC— 2021/372 del Consejo de 2 de marzo de 2021 por la que se modifica la Decisión —PESC— 2020/1999 relativa a medidas restrictivas contra violaciones y abusos graves de los derechos humanos, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32021R0371>.

Decisión —PESC— 2020/1482 del Consejo de 14 de octubre de 2020 por la que se modifica la Decisión —PESC— 2018/1544 relativa a la adopción de medidas restrictivas contra la proliferación y el uso de armas químicas, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2020:341:FULL&from=EN>.

Decisión de Ejecución —PESC— 2020/1483 del Consejo de 14 de octubre de 2020 por la que se aplica la Decisión —PESC— 2015/1333 relativa a la adopción de medidas restrictivas en vista de la situación existente en Libia, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2020:341:FULL&from=EN>.

## **6.9 Reglamentos**

Reglamento —UE— 2020/1998 del Consejo de 7 de diciembre de 2020 relativo a medidas restrictivas contra violaciones y abusos graves de los derechos humanos, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R1998&from=ES>.

Reglamento —UE— 2018/1116 del Consejo, de 10 de agosto de 2018, por el que se modifica el Reglamento —UE— 2015/735 relativo a medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Sudán del Sur, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1116&from=ES>.

Reglamento de ejecución —UE— 2021/371 del Consejo de 2 de marzo de 2021 por el que se aplica el Reglamento —UE— 2020/1998 relativo a medidas restrictivas contra violaciones y abusos graves de los derechos humanos, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32021R0371>.

Reglamento de Ejecución —UE— 2020/1480 del Consejo de 14 de octubre de 2020 por el que se aplica el Reglamento —UE— 2018/1542 relativo a la adopción de medidas restrictivas contra la proliferación y el uso de las armas químicas, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2020:341:FULL&from=EN>.

Reglamento de Ejecución —UE— 2020/1481 del Consejo de 14 de octubre de 2020 por el que se aplica el artículo 21, apartado 2, del Reglamento —UE— 2016/44 relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Libia, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2020:341:FULL&from=EN>.

#### ***6.10 Dictámenes del Tribunal de Justicia de la Unión Europea***

Dictamen 2/94 del Tribunal de Justicia, de 28 de marzo de 1996, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:3645916a-61ba-4ad5-84e1-57767433f326.0008.02/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:3645916a-61ba-4ad5-84e1-57767433f326.0008.02/DOC_2&format=PDF).

Dictamen 2/13 del Tribunal de Justicia, de 18 de diciembre de 2014, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=160882&doclang=ES>.

#### ***6.11 Otros documentos de la UE***

Informe anual de la UE sobre los derechos humanos de 2008, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:dh0002>.

Consejo de la Unión Europea: Directrices de la UE sobre el diálogo en materia de derechos humanos con los terceros países, 22 de diciembre de 2008, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16526-2008-INIT/es/pdf>.

Consejo de la Unión Europea: Orientaciones sobre la aplicación y evaluación de las medidas restrictivas —sanciones— en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE de 2018, Documento 5664/18, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/es/pdf>.

Ficha Informativa emitida por el Consejo de la Unión Europea sobre Medidas restrictivas de 29 de abril de 2014, <https://www.consilium.europa.eu/media/24491/142428.pdf>.

Parlamento Europeo, Doc. A7-0007/2012, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2012-0007\\_ES.html?redirect](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2012-0007_ES.html?redirect).

Consejo de Asuntos Exteriores, Sesión n.º 3305, Bruselas, 3 de marzo de 2014, <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/fac/2014/03/03/>.

Consejo de Asuntos Exteriores, Sesión N.º 3785, Bruselas, 22 de febrero de 2021, <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/fac/2021/02/22/>.

Reunión extraordinaria de los jefes de Estado o de Gobierno de la UE sobre Ucrania, de 6 de marzo de 2014, en la que se emite la Declaración de los jefes de Estado o de Gobierno sobre Ucrania, <https://www.consilium.europa.eu/media/29269/141385.pdf>.

Parlamento Europeo: Propuesta de resolución tras una declaración del vicepresidente de la Comisión / alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad presentada de conformidad con el artículo 132, apartado 2, del Reglamento interno, 19 de enero de 2021, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2021-0094\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2021-0094_ES.html).

Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo Plan de Acción de la UE para los Derechos Humanos y la Democracia 2020-2024, — Documento 52020JC0005—, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020JC0005>.

Conclusiones del Consejo sobre el Plan de Acción de la UE sobre Derechos Humanos y Democracia 2020-2024, y Plan de Acción de la UE sobre Derechos Humanos y Democracia 2020-2024, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12848-2020-INIT/es/pdf>.

Comisión Europea: Nota interpretativa de la Comisión sobre la aplicación de determinadas disposiciones del Reglamento UE 2020/1998 del Consejo, [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C\(2020\)9432&lang=es](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C(2020)9432&lang=es).

## **6.12 Comunicados de prensa**

Consejo de la Unión Europea: *El Consejo aprueba las Conclusiones sobre el Plan de Acción de la UE para los Derechos Humanos y la Democracia 2020-2024*, —comunicado de prensa—, 19 de noviembre de 2020, <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/11/19/council-approves-conclusions-on-the-eu-action-plan-on-human-rights-and-democracy-2020-2024/>.

Consejo de la Unión Europea: *Régimen general de sanciones de la UE en materia de derechos humanos: declaración del Alto Representante, en nombre de la Unión Europea*, —comunicado de prensa—, 8 de diciembre de 2020, <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/12/08/eu-global-human-rights-sanctions-regime-declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union/>.

Comisión Europea: *Sanciones y derechos humanos: hacia un marco europeo para combatir las violaciones y abusos contra los derechos humanos en todo el mundo*, —comunicado de prensa—, 19 de octubre de 2020, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_20\\_1939](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_1939).

Comisión Europea: *The EU Action Plan for Human Rights and Democracy* —comunicado de prensa—, 25 de marzo de 2020, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_20\\_490](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_490).

Consejo de la Unión Europea: *Régimen de sanciones de alcance mundial en materia de derechos humanos: la UE sanciona a cuatro personas por graves violaciones de los derechos humanos en Rusia* —comunicado de prensa—, 2 de marzo de 2021, <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/03/02/global-human-rights->

[sanctions-regime-eu-sanctions-four-people-responsible-for-serious-human-rights-violations-in-russia/](#)

Consejo de la Unión Europea: *Se prorroga por un año el régimen de sanciones de la UE aplicable a las armas químicas* —comunicado de prensa—, 12 de octubre de 2020, <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/10/12/eu-sanctions-regime-for-chemical-weapons-renewed-for-one-year/>.

Gobierno Federal de Alemania: *Declaración del Gobierno Federal de Alemania sobre el caso Navalny* —comunicado de prensa—, 2 de septiembre de 2020, <https://archiv.bundesregierung.de/archiv-de/meta/startseite/statement-by-the-federal-government-on-the-navalny-case-1781882>.

## **PÁGINAS WEB**

### **6.13 Artículos de prensa**

ALARCÓN, N.: “Borrell va a Moscú: división en la UE sobre una visita en un momento delicado”, en *El Confidencial*, 5 de febrero de 2021, [https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2021-02-05/borrell-en-moscu-division-y-desacuerdo-sobre-una-visita-en-un-momento-delicado\\_2936752/](https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2021-02-05/borrell-en-moscu-division-y-desacuerdo-sobre-una-visita-en-un-momento-delicado_2936752/).

"UE: El doble rasero de la cláusula democrática", en *Proceso*, 7 de marzo de 2005, <https://www.proceso.com.mx/internacional/2005/3/7/ue-el-doble-rasero-de-la-clausula-democratica-51157.html>, consultado el 7 de julio de 2021.

"Alemania, Polonia, Suecia expulsan a diplomáticos rusos en respuesta a expulsiones de Moscú", en *DW*, 8 de febrero de 2021, <https://www.dw.com/es/alemania-polonia-suecia-expulsan-a-diplom%C3%A1ticos-rusos-en-respuesta-a-expulsiones-de-mosc%C3%BA/a-56501224>.



“El Tribunal de Estrasburgo insta a Rusia a liberar a Navalny, petición que para Moscú contradice sus leyes”, en *RTVE*, 17 de junio de 2021, <https://www.rtve.es/noticias/20210217/tedh-insta-rusia-liberar-navalny/2076455.shtml>.

“La Unión Europea acordó imponer nuevas sanciones contra Rusia por la persecución contra el opositor Alexei Navalny”, en *Infobae*, 22 de febrero de 2021, <https://www.infobae.com/america/mundo/2021/02/22/la-union-europea-acordo-imponer-nuevas-sanciones-contr-rusia-por-la-persecucion-contr-el-opositor-alexei-navalny/>.

“Aumenta la tensión entre la UE y Rusia, que sancionó a 8 altos cargos europeos”, en *France24*, 1 de mayo de 2021, <https://www.france24.com/es/europa/20210501-aumenta-tension-union-europea-rusia-sanciones-altos-cargos>.

#### **6.14 Páginas web oficiales**

Página web del Servicio Europeo de Acción Exterior, [https://eeas.europa.eu/topics/sanctions-policy/423/sanctions-policy\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/sanctions-policy/423/sanctions-policy_en).

Página web oficial del Ministerio de Asuntos Exteriores, <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/GlobalizacionOportunidadesRiesgos/Paginas/SancionesInternacionales.aspx>.

EU Sanctions Map, <https://www.sanctionsmap.eu/#/main?search=%7B%22value%22:%22%22,%22searchType%22:%7B%7D%7D>.

Base de datos de sanciones financieras de la Unión Europea, [https://ecas.ec.europa.eu/cas/login?loginRequestId=ECAS\\_LR-3880340-pcyt15Wksirnd0zpllQwjwXaEA4x2JKTzszG7a9NjwTzKrOEDH1nf9j3SvAAIxp0U6jYyuKMT1fTH4HMc29ZwK-yntOf97TTHqTLXU1QiFHKW-nhJxgomViUzIzt0zyfEIzzX5BQs7vXre65CkqUaSppczjO9zPCdezYid4WkMeX8KfwHeu8rzUzlMsfTwYp8iAslJq](https://ecas.ec.europa.eu/cas/login?loginRequestId=ECAS_LR-3880340-pcyt15Wksirnd0zpllQwjwXaEA4x2JKTzszG7a9NjwTzKrOEDH1nf9j3SvAAIxp0U6jYyuKMT1fTH4HMc29ZwK-yntOf97TTHqTLXU1QiFHKW-nhJxgomViUzIzt0zyfEIzzX5BQs7vXre65CkqUaSppczjO9zPCdezYid4WkMeX8KfwHeu8rzUzlMsfTwYp8iAslJq).